

PROTECTION DES PERSONNES EN CAS DE CATASTROPHE

[Point 8 de l'ordre du jour]

DOCUMENT A/CN.4/615*

Deuxième rapport sur la protection des personnes en cas de catastrophe, par M. Eduardo Valencia-Ospina, Rapporteur spécial

[Original: anglais]
[7 mai 2009]

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Pages</i>
Instruments multilatéraux cités dans le présent rapport.....	195
Ouvrages cités dans le présent rapport.....	196
	<i>Paragraphes</i>
INTRODUCTION	1-14 196
<i>Chapitres</i>	
I. DÉFINITION DE LA PORTÉE DU SUJET	15-49 199
A. <i>Ratione materiae</i>	16-27 199
1. Droits et besoins dans la protection des personnes en cas de catastrophe.....	16-18 199
2. Double caractère de la protection des personnes en cas de catastrophe.....	19-27 199
B. <i>Ratione personae</i> : États et acteurs non étatiques.....	28 201
C. <i>Ratione temporis</i> : action menée avant, pendant et après une catastrophe.....	29-30 201
Projet d'article 1. Champ d'application.....	30 202
D. Définition du terme «catastrophe».....	31-49 202
Projet d'article 2. Définition du terme «catastrophe».....	45 204
II. SOLIDARITÉ ET COOPÉRATION	50-70 204
Projet d'article 3. Obligation de coopérer	70 209
III. TRAVAUX FUTURS.....	71 209

Instruments multilatéraux cités dans le présent rapport

	<i>Sources</i>
Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (New York, 9 décembre 1948)	Nations Unies, <i>Recueil des Traités</i> , vol. 78, n° 1021, p. 277.
Convention de Vienne sur les relations consulaires (Vienne, 24 avril 1963)	Ibid., vol. 596, n° 8638, p. 261.
Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (New York, 16 décembre 1966)	Ibid., vol. 993, n° 14531, p. 3.
Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (Nairobi, 27 juin 1981)	Ibid., vol. 1520, n° 26363, p. 217.
Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone (Vienne, 22 mars 1985)	Ibid., vol. 1513, n° 26164, p. 293.
Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique (Vienne, 26 septembre 1986)	Ibid., vol. 1457, n° 24643, p. 133.

* Incorporant le document A/CN.4/615/Corr.1.

Sources

Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone (Montréal, 16 septembre 1987)	Ibid., vol. 1522, n° 26369, p. 3.
Accord portant création de l'Organisme caraïbe d'intervention rapide en cas de catastrophe (Port of Spain, 26 février 1991)	Ibid., vol. 2256, n° 40212, p. 53.
Convention interaméricaine visant à faciliter l'apport d'assistance dans les cas de catastrophes (Santiago, 7 juin 1991)	Organisation des États américains, <i>Official Documents</i> , OEA/Ser.A/49 (SEPF), p. 33.
Convention de Tampere sur la mise à disposition de ressources de télécommunication pour l'atténuation des effets des catastrophes et pour les opérations de secours en cas de catastrophe (Convention de Tampere) [Tampere, 18 juin 1998]	Nations Unies, <i>Recueil des Traités</i> , vol. 2296, n° 40906, p. 5.
Convention-cadre d'assistance en matière de protection civile (Genève, 22 mai 2000)	Ibid., vol. 2172, n° 38131, p. 213.
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)	<i>ASEAN Documents Series 2005</i> , p. 157.
Convention relative aux droits des personnes handicapées (New York, 13 décembre 2006)	Nations Unies, <i>Recueil des Traités</i> , vol. 2515, n° 44910, p. 3.

Ouvrages cités dans le présent rapport

- BABOVIĆ, Bogdan
«The duty of States to cooperate with one another in accordance with the Charter», dans Milan Šahović, *Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Cooperation*, Belgrade, Institute of International Politics and Economics, 1972, p. 277 à 321.
- BECK, Ulrich
Risk Society: Towards a New Modernity, traduit par Mark Ritter, Londres, Sage Publications, 1992.
- BERNARD, Mountague
On the Principle of Non-Intervention. A Lecture Delivered in the Hall of All Souls' College, Oxford, Parker, 1860.
- FISCHER, Horst
«International disaster response law treaties: trends, patterns, and lacunae», *International Disaster Response Laws, Principles and Practice: Reflections, Prospects and Challenges*, Genève, Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, 2003, p. 24 à 44.
- GIDDENS, Anthony
«Affluence, poverty and the idea of a post-scarcity society», Discussion Paper n° 63, Genève, Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social, 1995.
- HARPER, Erica
International Law and Standards Applicable in Natural Disaster Situations, Rome, OIDD, 2009.
- HART, Herbert Lionel Adolphus et Tony HONORÉ
Causation in the Law, 2^e éd., Oxford, Clarendon Press, 1985.
- HUME, David
A Treatise of Human Nature, 2^e éd., Oxford, Clarendon Press, 1978 (réédition de 1739).
- INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL
Annuaire de l'Institut de droit international, vol. 70, t. 2 (session de Bruges, 2003, deuxième partie), Paris, Pedone.
- MACDONALD, Ronald St. John
«The principle of solidarity in public international law», dans C. Dominicé, R. Patry et C. Reymond (dir. publ.), *Études de droit international en l'honneur de Pierre Lalive*, Bâle, Helbing & Lichtenhahn, 1993, p. 275 à 307.
- MILL, John Stuart
A System of Logic, Ratiocinative and Inductive, being a Connected View of the Principles of Evidence and the Methods of Scientific Investigation, vol. III, chap. V, p. 327, par. 3, dans J. M. Robson (dir. publ.), *Collected Works of John Stuart Mill*, vol. VII, Toronto, Université de Toronto, 1974.
- UVIN, Peter
Human Rights and Development, Bloomfield (Connecticut), Kumarian Press, 2004.
- WERNER, Wouter G.
«State sovereignty and international legal discourse», dans Ige F. Dekker et Wouter G. Werner (dir. publ.), *Governance and International Legal Theory*, Leyde, Nijhoff, 2004, p. 125 à 157.

Introduction*

1. Le présent rapport sur la protection des personnes en cas de catastrophe fait suite à un rapport préliminaire sur le même sujet présenté par le Rapporteur spécial à la soixantième session de la Commission du droit international, en mai 2008¹, à la suite de la décision d'inscrire le sujet à

son programme de travail adoptée par la Commission en 2007, à sa cinquante-neuvième session².

2. Le rapport préliminaire consistait principalement en un examen général du sujet destiné à en déterminer les limites³. À cette fin, il exposait dans leurs grandes lignes

* Le Rapporteur spécial tient à exprimer sa gratitude à Arjen Vermeer, doctorant, T.M.C. Asser Institute, La Haye, à René Urueña, doctorant, et à J. Benton Heath, étudiant à la New York University Law School, New York, pour leur aide dans la préparation du présent rapport.

¹ *Annuaire... 2008*, vol. II (1^{re} partie), document A/CN.4/598.

² *Annuaire... 2007*, vol. II (2^e partie), p. 101, par. 375.

³ *Annuaire... 2008*, vol. II (1^{re} partie), document A/CN.4/598, par. 9.

43. La définition adoptée par l'UNISDR utilise des termes similaires:

Rupture grave du fonctionnement d'une communauté ou d'une société impliquant d'importants impacts et pertes humaines, matérielles, économiques ou environnementales que la communauté ou la société affectée ne peut surmonter avec ses seules ressources⁶⁸.

44. Après avoir examiné ces définitions et d'autres, le Rapporteur spécial considère que c'est la Convention de Tampere qui fournit les meilleures indications en la matière. La définition qui y figure englobe les phénomènes naturels et ceux dus à l'activité humaine, et tient compte du fait que, souvent, les catastrophes sont dues à une interaction complexe de facteurs, parmi lesquels il n'est pas possible d'identifier une cause suffisante unique. De plus, cette définition vise les événements qui menacent non seulement la vie humaine, mais aussi les biens et l'environnement. Comme on l'a noté ci-dessus, chacun de ces risques est assez grave pour qu'une protection soit nécessaire.

45. Compte tenu de ce qui précède, il semble possible de conclure la présente section avec le projet de définition ci-après du terme «catastrophe»:

«Projet d'article 2. Définition du terme "catastrophe"»

«On entend par "catastrophe" une perturbation grave du fonctionnement de la société, à l'exclusion d'un conflit armé, causant des pertes en vies humaines, matérielles, ou environnementales importantes et généralisées.»

46. Cette définition adopte la qualification fondamentale de «perturbation grave», une expression employée dans la Convention de Tampere et dans d'autres définitions récentes⁶⁹. Cet usage rend compte de l'opinion générale

⁶⁸ UNISDR, *Terminologie pour la prévention des risques de catastrophe*, 2009, disponible à l'adresse suivante: www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologyFrench.pdf.

⁶⁹ Voir le FICR (note 17 *supra*) et la définition élaborée par le Département des affaires humanitaires de l'ONU (note 58 *supra*). Voir aussi la Charte internationale Espace et catastrophes majeures («situation de grande détresse») [note 64 *supra*], et l'Accord portant création de l'Organisme caraïbe d'intervention rapide en cas de catastrophe («accompagnées d'un bouleversement à grande échelle des services publics»).

selon laquelle le seuil à partir duquel on considère qu'il y a catastrophe doit être le degré de dysfonctionnement de la société dans laquelle l'événement se produit. Cette définition n'exige pas, néanmoins, qu'il s'agisse d'un événement auquel «la société affectée n'a pas la capacité de faire face⁷⁰». Une telle exigence déplacerait l'axe de l'examen du présent sujet, à savoir les personnes ayant besoin d'une protection.

47. De plus, le Rapporteur spécial souligne qu'une perte effective est requise: un simple risque de dommage ne suffit pas. Cela correspond tout à fait à la perception commune d'une catastrophe comme étant une calamité, et vise les situations dans lesquelles la protection des personnes s'impose. Le type de dommages n'est toutefois pas limité aux atteintes à la vie ou à la santé de l'homme, car une dégradation grave de l'environnement ou des dégâts matériels importants justifieront certaines protections.

48. De même, cette définition ne distingue pas entre événements naturels et événements dus à l'homme, lorsque les catastrophes découlent notamment d'un ensemble complexe de causes, qui peuvent comprendre des éléments totalement naturels et des activités humaines. Les conflits armés sont expressément exclus de la définition, étant entendu qu'un *corpus* de droit bien développé existe déjà en la matière.

49. Enfin, la définition exclut toute enquête quant à la cause. Généralement, les catastrophes découlent d'une série complexe de facteurs, et il est pratiquement impossible d'identifier une cause suffisante unique. De plus, le sujet étant axé sur la protection des personnes, toute enquête sur les causes profondes d'une calamité serait dénuée de pertinence. C'est la perturbation elle-même, et non les phénomènes qui en sont la cause, qui fait naître la nécessité d'une protection. Cette définition, axée sur la perturbation et les dommages particuliers qu'elle occasionne, constitue le cadre optimal pour l'examen des droits et obligations relatifs à la protection des personnes.

⁷⁰ Voir le projet Brookings-Bern (note 67 *supra*). Voir aussi Département des affaires humanitaires de l'ONU (note 58 *supra*).

CHAPITRE II

Solidarité et coopération

50. Les principes sur lesquels reposent la protection des personnes en cas de catastrophe sont ceux de la solidarité et de la coopération, aussi bien entre les nations qu'entre les individus. C'est dans la solidarité qu'inspire la souffrance humaine que le mandat de la Commission trouve son *telos*, en tant qu'expression de notre patrimoine commun dans un cadre mondial.

51. À cet égard, une coopération internationale effective est indispensable pour la protection des personnes en cas de catastrophe. Comme le Secrétaire général l'a fait observer:

La foi dans la dignité et la valeur de la personne humaine, telle qu'elle est exprimée dans le préambule de la Charte des Nations Unies,

est et doit être la motivation première de la communauté internationale à fournir une assistance humanitaire. La notion de solidarité internationale, si souvent invoquée à la suite des cas d'urgence majeure et comprise comme un sentiment de responsabilité envers les personnes en détresse, prend également sa source dans les principes moraux de la Charte. La solidarité en ce sens n'est pas la charité⁷¹.

Plus récemment, l'expert indépendant sur les droits de l'homme et la solidarité internationale a souligné ce qui suit:

La solidarité internationale et la coopération internationale sont fondées sur la notion de responsabilité commune. Au sens large, la solidarité est une communauté de responsabilités et d'intérêts entre les

⁷¹ A/45/587, par. 5.

individus, les groupes et les États, liée à l'idéal de fraternité et à la notion de coopération. La relation entre la solidarité internationale et la coopération internationale est une relation intégrale, la coopération internationale étant le moyen fondamental par lequel les objectifs collectifs et la communauté d'intérêts sont réalisés⁷².

On trouve une expression du principe de solidarité dans la Déclaration de Hyogo (2005):

Nous sommes déterminées à réduire, partout dans le monde, les pertes en vies humaines, les pertes socioéconomiques et les atteintes à l'environnement causées par les catastrophes, conscientes de l'importance de la coopération, de la solidarité et des partenariats internationaux, ainsi que de la bonne gouvernance à tous les niveaux⁷³.

52. L'obligation de coopérer est bien établie en tant que principe du droit international et est énoncée dans de nombreux instruments internationaux. La Charte des Nations Unies la consacre, et notamment dans le domaine humanitaire dont relève la protection des personnes en cas de catastrophe⁷⁴. L'Article 1, paragraphe 3, de la Charte proclame que l'un des buts de l'Organisation consiste à

[r]éaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire, en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinctions de race, de sexe, de langue ou de religion.

Les Articles 55 et 56 de la Charte développent l'Article 1, paragraphe 3, en ce qui concerne la coopération internationale. L'Article 55 de la Charte est ainsi libellé:

En vue de créer les conditions de stabilité et de bien-être nécessaires pour assurer entre les nations des relations pacifiques et amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité des droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, les Nations Unies favoriseront:

- a) le relèvement des niveaux de vie, le plein emploi et des conditions de progrès et de développement dans l'ordre économique et social;
- b) la solution des problèmes internationaux dans les domaines économique, social, de la santé publique et autres problèmes connexes, et la coopération internationale dans les domaines de la culture intellectuelle et de l'éducation;
- c) le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion.

L'Article 56 se lit comme suit:

Les Membres s'engagent, en vue d'atteindre les buts énoncés à l'Article 55, à agir, tant conjointement que séparément, en coopération avec l'Organisation.

53. L'obligation générale de coopérer a été de nouveau énoncée, parmi les principes du droit international, 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 dans les termes suivants:

Les États ont le devoir de coopérer les uns avec les autres, quelles que soient les différences existant entre leurs systèmes politiques, économiques et sociaux, dans les divers domaines des relations

⁷² A/HRC/9/10, par. 6. Voir également la résolution 46/182 en date du 19 décembre 1991, annexe, par. 5.

⁷³ A/CONF.206/6, chap. I, résolution 1, cinquième alinéa du préambule.

⁷⁴ Voir Mémoire du Secrétariat, «La protection des personnes en cas de catastrophe», document A/CN.4/590 et Add.1 à 3 (disponible sur le site Web de la Commission), par. 17 et note 57.

internationales, afin de maintenir la paix et la sécurité internationales et de favoriser le progrès et la stabilité économique internationaux, ainsi que le bien-être général des nations et une coopération internationale qui soit exempte de discrimination fondée sur ces différences⁷⁵.

Selon un auteur, cette obligation «consacre la solidarité entre les nations⁷⁶».

54. La solidarité, en tant que principe juridique international et en tant qu'elle est distincte de la charité, donne naissance à un système de coopération, l'idée étant que c'est au moyen de politiques à l'avantage de toutes les nations que l'on peut assurer la justice et le bien commun⁷⁷. Vue sous cet angle, elle peut aussi être rapportée au droit international de l'environnement, en relation avec le rôle du monde en développement. Ainsi, la Déclaration de Stockholm a proclamé que les nations doivent mener une action coordonnée pour préserver et sauvegarder les ressources naturelles, parce que la protection de l'environnement «affecte le bien-être des populations et le développement économique dans le monde entier⁷⁸». La Déclaration prône une accélération du développement au moyen de l'aide financière et technologique, soulignant que «[l]es déficiences de l'environnement imputables à des conditions de sous-développement et à des catastrophes naturelles posent des problèmes graves⁷⁹». Les pays développés devraient fournir, et les pays en développement contribuer à promouvoir, des informations et compétences scientifiques en ce qui concerne la lutte contre la dégradation de l'environnement⁸⁰. Les obligations mises à la charge des États développés et en développement postulent que l'on reconnaît que les problèmes environnementaux mondiaux nécessiteront une large coopération entre les nations⁸¹, étant entendu que «les pays industrialisés doivent s'efforcer de réduire l'écart entre eux et les pays en voie de développement⁸²». De plus, la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, réaffirmant la Déclaration de Stockholm, donne la priorité aux besoins des pays en développement, en indiquant que «[l]a situation et les besoins particuliers des pays en développement, en particulier des pays les moins avancés et des pays les plus vulnérables sur le plan de l'environnement, doivent se voir accorder une priorité spéciale⁸³».

55. Des instruments ultérieurs ont donné effet à cette obligation de coopérer, en mettant en place des mécanismes de partage de l'information et des ressources financières et scientifiques. La Convention de Vienne

⁷⁵ Résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale en date du 24 octobre 1970, annexe, «Le devoir des États de coopérer les uns avec les autres conformément à la Charte», par. 1.

⁷⁶ Babović, «The duty of States to cooperate with one another in accordance with the Charter», p. 289.

⁷⁷ Voir, d'une manière générale, MacDonald, «The principle of solidarity in public international law», p. 275.

⁷⁸ Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement, *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement, Stockholm, 5-16 juin 1972* (publication des Nations Unies, numéro de vente: F.73.II.A.14), chap. I.

⁷⁹ *Ibid.*, principe 9.

⁸⁰ *Ibid.*, principe 20.

⁸¹ *Ibid.*, par. 7.

⁸² *Ibid.*, par. 4.

⁸³ *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992*, vol. I: *Résolutions adoptées par la Conférence* (publication des Nations Unies, numéro de vente: F.93.I.8 et rectificatif), résolution 1, annexe I.

pour la protection de la couche d'ozone, par exemple, prévoit une coopération aux fins de la recherche et un partage de l'information entre tous les États parties à la Convention. Le Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone a concrétisé la promesse énoncée dans la Convention de Vienne de tenir compte «de la situation et des besoins particuliers des pays en développement» (troisième paragraphe du préambule de la Convention). Les pays en développement se voient accorder un délai de grâce en ce qui concerne certaines substances prohibées ou réglementées⁸⁴, et le Protocole prévoit que les pays développés leur fournissent une assistance financière et technique⁸⁵. Le Protocole crée un fonds multilatéral destiné à promouvoir la participation des pays en développement⁸⁶. Ceux-ci doivent, quant à eux, prendre des mesures de lutte contre la pollution, et les parties à la Convention sont habilitées à invoquer des procédures en cas de non-respect de ces dispositions⁸⁷.

56. Comme on l'a noté ci-dessus, la solidarité est un élément important de la coopération aux fins du règlement des problèmes économiques, comme l'indiquent l'Article 1, paragraphe 3, de la Charte des Nations Unies et la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies⁸⁸. La Déclaration énonce un devoir des États de coopérer entre eux, et dispose que «les États doivent conjuguer leurs efforts pour promouvoir la croissance économique dans le monde entier, particulièrement dans les pays en voie de développement⁸⁹». Cette notion a été mise en exergue et développée dans la Déclaration concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international⁹⁰. Cette déclaration repose sur le devoir des États de coopérer «au règlement des problèmes économiques mondiaux [...] compte tenu de la nécessité d'assurer le développement rapide de tous les pays en développement⁹¹», tout en soulignant que «[l]a coopération internationale en vue du développement représente l'objectif et le devoir communs de tous les pays⁹²».

57. En tant que principe juridique international, la solidarité a trouvé expression au-delà du nouvel ordre économique international. La Déclaration sur la coopération économique internationale souligne l'interdépendance de la communauté internationale⁹³ et constate que la relance de la croissance dans les pays en développement exigera «des efforts concertés et résolus de la part de tous les

pays⁹⁴». Plus récemment, la Déclaration du Millénaire a placé la solidarité au nombre des «valeurs fondamentales [qui] doivent sous-tendre les relations internationales⁹⁵». Elle poursuit en ce qui concerne la solidarité:

Les problèmes mondiaux doivent être gérés multilatéralement et de telle façon que les coûts et les charges soient justement répartis conformément aux principes fondamentaux de l'équité et de la justice sociale. Ceux qui souffrent ou qui sont particulièrement défavorisés méritent une aide de la part des privilégiés⁹⁶.

58. La solidarité est aussi consacrée dans des instruments régionaux. La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples indique que les individus et les groupes devraient disposer de leurs richesses «en vue de renforcer l'unité et la solidarité africaines⁹⁷» et elle garantit le droit au développement économique et social⁹⁸. Elle énonce également un droit à un «environnement satisfaisant⁹⁹» et le devoir de l'individu de promouvoir la solidarité sociale et nationale¹⁰⁰.

59. L'obligation internationale de coopérer est solidement établie dans les instruments internationaux à vocation humanitaire. Comme on l'a noté ci-dessus, le devoir de coopérer dans le contexte des droits de l'homme a été expressément consacré à l'Article 1, paragraphe 3, de la Charte des Nations Unies. Il a de plus été réitéré dans de nombreuses déclarations et résolutions de l'Assemblée générale. Ainsi, par exemple, 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 proclame:

Les États doivent coopérer pour assurer le respect universel et la mise en œuvre des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, ainsi que l'élimination de la discrimination raciale et de l'intolérance religieuse sous toutes leurs formes¹⁰¹.

Également, dans le paragraphe 1 de sa résolution 56/152, en date du 19 décembre 2001, intitulée «Respect des buts et principes énoncés dans la Charte des Nations Unies afin d'instaurer une coopération internationale pour promouvoir et encourager le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et résoudre les problèmes internationaux de caractère humanitaire», l'Assemblée générale déclare

que tous les États se sont solennellement engagés à renforcer la coopération internationale dans le domaine des droits de l'homme ainsi qu'en vue de résoudre les problèmes internationaux de caractère humanitaire dans le strict respect de la Charte des Nations Unies.

60. Comme indiqué dans le rapport préliminaire sur le présent sujet, le droit international des droits de l'homme revêt une importance particulière à cet égard¹⁰². Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et

⁸⁴ Art. 5, par. 1 à 3.

⁸⁵ Art. 10 et 10A; voir également art. 5, par. 5 (aux termes duquel le respect par les pays en développement des mesures de contrôle prévues dans le Protocole est fonction de la mesure dans laquelle les pays développés fournissent une assistance financière et technologique).

⁸⁶ Art. 10.

⁸⁷ Art. 5.

⁸⁸ Résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale, annexe.

⁸⁹ Ibid., «Le devoir des États de coopérer les uns avec les autres conformément à la Charte», dernier paragraphe.

⁹⁰ Résolution 3201 (S-VI) de l'Assemblée générale, en date du 1^{er} mai 1974.

⁹¹ Ibid., par. 4 c.

⁹² Ibid., par. 3.

⁹³ Résolution S-18/3 de l'Assemblée générale, en date du 1^{er} mai 1990, annexe, par. 12.

⁹⁴ Ibid., par. 21.

⁹⁵ Résolution 55/2 de l'Assemblée générale, en date du 8 septembre 2000, par. 6.

⁹⁶ Ibid.

⁹⁷ Art. 21, par. 4.

⁹⁸ Art. 22.

⁹⁹ Art. 24.

¹⁰⁰ Art. 29, par. 4.

¹⁰¹ Résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale en date du 24 octobre 1970, annexe, «Le devoir des États de coopérer les uns avec les autres conformément à la Charte», deuxième paragraphe, b.

¹⁰² Voir *Annuaire... 2008*, vol. II (1^{re} partie), document A/CN.4/598, par. 25 et 26.

culturels vise expressément la coopération internationale comme moyen de réaliser les droits qu'il énonce¹⁰³. C'est ce qu'a réitéré le Comité des droits économiques, sociaux et culturels dans ses observations générales sur la mise en œuvre des divers droits garantis par le Pacte¹⁰⁴. Dans une résolution récente, le Conseil économique et social a encouragé

les États Membres et, le cas échéant, les organisations régionales, à renforcer les cadres opérationnels et juridiques applicables aux opérations de secours internationales en tenant compte, selon le cas, des 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, adoptées lors de la trentième Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge tenue en novembre 2007¹⁰⁵.

Dans la même résolution, le Conseil

[a émis l']avis qu'une association et une coordination avec les acteurs compétents de l'aide humanitaire sont de nature à influencer positivement sur l'efficacité des interventions humanitaires, et [a] encourag[é] l'Organisation des Nations Unies à poursuivre les efforts entrepris pour renforcer les partenariats à l'échelle mondiale avec le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, les organisations non gouvernementales humanitaires compétentes et d'autres participants au Comité permanent interorganisations¹⁰⁶.

61. La coopération internationale s'est vu accorder une place particulièrement importante dans la Convention relative aux droits des personnes handicapées, laquelle est, notamment, applicable «dans les situations de risque, y compris les conflits armés, les crises humanitaires et les catastrophes naturelles¹⁰⁷». Dans un article de cette convention, la coopération internationale est envisagée dans les termes suivants:

Les États parties reconnaissent l'importance de la coopération internationale et de sa promotion, à l'appui des efforts déployés au niveau national pour la réalisation de l'objet et des buts de la présente Convention, et prennent des mesures appropriées et efficaces à cet égard, entre eux et, s'il y a lieu, en partenariat avec les organisations internationales et régionales compétentes et la société civile, en particulier les organisations de personnes handicapées¹⁰⁸.

62. Il y a un grand nombre d'instruments intéressant directement la protection des personnes en cas de catastrophe qui montrent l'importance de l'obligation internationale de coopérer dans la lutte contre les effets des catastrophes. Ces instruments sont eux-mêmes non seulement des expressions de la coopération mais ils reflètent

en outre généralement le principe de coopération relativement à des aspects spécifiques de la gestion des catastrophes dans le texte de l'instrument. Le plus souvent, s'agissant des accords bilatéraux, cela est indiqué dans le titre qui dénote soit une coopération, soit une assistance ou entraide¹⁰⁹. De plus, l'obligation de coopération généralement énoncée dans le préambule des instruments constitue dans la grande majorité des cas l'un des objectifs de celui-ci ou se voit attribuer des effets positifs dans la réalisation de ces objectifs. Là encore, la Convention de Tampere illustre ce point, indiquant, au dernier alinéa de son préambule, que les parties souhaitent «faciliter la coopération internationale visant à atténuer les effets des catastrophes». Un autre exemple, directement en rapport avec la portée du présent sujet, est donné par un accord entre la France et la Malaisie:

Convaincus de la nécessité de développer une coopération entre les organismes compétents des deux parties dans le domaine de la prévention des risques majeurs et de la protection des populations, des biens et de l'environnement¹¹⁰.

63. La coopération ne réduit toutefois en rien les prérogatives de l'État souverain dans les limites du droit international. Au contraire, le principe insiste sur le respect de la souveraineté des États et sur son corollaire, la non-intervention, et sur le rôle de premier plan que jouent les autorités étatiques dans l'initiative, l'organisation, la coordination et la mise en œuvre des mesures relatives à la protection des personnes en cas de catastrophe. La souveraineté peut être conçue comme «un concept visant à décrire une réalité préexistante, une grille d'interprétation, utilisée pour organiser et structurer notre compréhension de la vie politique¹¹¹». La non-intervention est un principe bien établi du droit international qui remonte aux origines de ce droit¹¹², dont il n'y a pas lieu d'exposer les éléments ici. On fera toutefois observer que la protection des personnes en cas de catastrophe implique souvent l'adoption par l'État affecté de mesures politiques, réglementaires, administratives et juridiques, y compris le déploiement de ses forces armées sur son propre territoire, qui sont des manifestations du «droit de tout État souverain de conduire ses affaires sans ingérence extérieure», selon la définition de ce principe donnée par la Cour internationale de Justice dans l'arrêt qu'elle a rendu en 1986 dans l'affaire des *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*¹¹³.

¹⁰³ Art. 11, 15, 22 et 23.

¹⁰⁴ Voir en particulier les observations générales n° 2 (*Documents officiels du Conseil économique et social, 1990, Rapport sur la quatrième session, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Supplément n° 3, annexe 3, p. 78*); n° 3 (*ibid.*, *Rapport sur la cinquième session, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Supplément n° 3, annexe 3, p. 86*); n° 7 (*ibid.*, *1998, Rapport sur les seizième et dix-septième sessions, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Supplément n° 2, annexe 4, p. 115*); n° 14 (*ibid.*, *2001, Rapport sur les vingt-deuxième, vingt-troisième et vingt-quatrième sessions, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Supplément n° 2, annexe 4, p. 128*) et n° 15 (*ibid.*, *2003, Rapport sur les vingt-huitième et vingt-neuvième sessions, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Supplément n° 2, annexe 4, p. 132*).

¹⁰⁵ Résolution 2008/36 du Conseil économique et social, en date du 25 juillet 2008, par. 5.

¹⁰⁶ *Ibid.*, par. 7.

¹⁰⁷ Art. 11.

¹⁰⁸ Art. 32.

¹⁰⁹ Voir l'annexe II du Mémoire du Secrétariat (voir *supra* la note 74) [document A/CN.4/590/Add.2], pour une liste complète des instruments pertinents. Pour une typologie des instruments aux fins du droit des interventions en cas de catastrophe, voir Fischer, «International disaster response law treaties...» («Bien que dans tous les cas le but spécifique soit différent, le principe fondamental est la nécessité de renforcer la capacité de faire face aux effets des catastrophes», p. 33).

¹¹⁰ Accord du 25 mai 1998 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Malaisie sur la coopération dans le domaine de la prévention et de la gestion des catastrophes, et de la sécurité civile, quatrième alinéa du préambule, *Journal officiel de la République française*, 9 décembre 1998, p. 18519.

¹¹¹ Werner, «State sovereignty and international legal discourse», p. 155.

¹¹² Pour un des premiers exposés de ces origines, voir Bernard, *On the Principle of Non-Intervention...*

¹¹³ *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique)*, fond, arrêt, C.I.J. Recueil 1986, p. 14 et suiv., à la page 106, par. 202.

64. Le premier devoir des autorités de l'État est de prendre soin des victimes des catastrophes naturelles et événements comparables se produisant sur son territoire¹¹⁴. Selon l'Assemblée générale, «laisser les victimes de catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre sans assistance humanitaire représente une menace à la vie humaine et une atteinte à la dignité de l'homme¹¹⁵».

65. La coopération complète l'obligation principale des États. Toutefois, cette obligation principale concerne non seulement les gouvernements et les autorités gouvernementales, mais aussi les organisations internationales compétentes et des éléments de la société civile, comme les sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. La situation a été définie avec clarté par le Secrétaire général dès 1971 dans son rapport exhaustif intitulé «Assistance en cas de catastrophe naturelle»:

[S]i un gouvernement doit pouvoir compter sur l'aide de la communauté internationale, fournie par des gouvernements, la Ligue des sociétés de la Croix-Rouge et d'autres organisations bénévoles ou par des organismes des Nations Unies, c'est à lui qu'il incombe en premier de protéger la vie, la santé et les biens de la population à l'intérieur de ses frontières et de maintenir les services publics indispensables, que ce soit dans le cadre des préparatifs en prévision de catastrophes naturelles ou dans celui de ses efforts en cas de catastrophe. L'assistance internationale ne peut que compléter les efforts que fait le pays lui-même par l'intermédiaire de ses pouvoirs publics ou d'organisations comme la société nationale de la Croix-Rouge¹¹⁶.

66. Le Mémoire du Secrétariat de 2008 souligne le lien entre le principe de la coopération en matière de protection des personnes et les multiples intervenants, en désignant non seulement les acteurs étatiques mais aussi les acteurs non étatiques, c'est-à-dire les organisations de secours¹¹⁷. L'intervention d'acteurs non étatiques et la coopération avec ceux-ci ont ainsi progressivement été envisagées dans le cadre du droit international, qui prend acte du fait que l'interdépendance croissante au sein de la société internationale exige que la coopération internationale fasse intervenir des acteurs autres que les États. Comme le déclare l'expert indépendant sur les droits de l'homme et la solidarité internationale:

Dans une perspective mondiale, l'interdépendance existe, par sa nature même, non seulement entre les États, mais aussi entre d'autres acteurs internationaux, et ses relations requièrent une coopération internationale¹¹⁸.

67. Le rôle de ces acteurs a été reconnu comme essentiel s'agissant d'atténuer les effets des catastrophes. L'obligation des États de coopérer avec l'Organisation des Nations Unies est exprimée à l'Article 56 de la Charte des Nations Unies et l'Organisation a elle-même souligné la nécessité de travailler en coopération étroite avec la FICR¹¹⁹ et

¹¹⁴ Résolution 46/182 de l'Assemblée générale, en date du 19 décembre 1991, annexe, par. 4. Voir également Déclaration de Hyogo (note 73 *supra*), par. 4.

¹¹⁵ Résolution 45/100 de l'Assemblée générale, en date du 14 décembre 1990, sixième alinéa du préambule.

¹¹⁶ E/4994, par. 100. Ce point a été de nouveau souligné par l'Assemblée générale dans sa résolution 43/131 du 8 décembre 1988.

¹¹⁷ Mémoire du Secrétariat, «La protection des personnes en cas de catastrophe» (voir *supra* la note 74), par. 18.

¹¹⁸ A/HRC/4/8, par. 11.

¹¹⁹ Voir notamment les résolutions 2435 (XXIII) du 19 décembre 1968, 2816 (XXVI) du 14 décembre 1971, 36/225 du 17 décembre 1981, 46/182 du 19 décembre 1991, 57/150 du 16 décembre 2002 et 63/139 du 11 décembre 2008.

avec les organisations non gouvernementales et la société civile dans son ensemble¹²⁰.

68. De plus, un certain nombre de traités entre États et organisations internationales¹²¹ ont été conclus qui prennent acte de l'importance de la coopération entre acteurs étatiques et acteurs non étatiques au niveau international¹²². D'autres instruments internationaux font de même. On peut lire, dans le préambule de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement: «Dans le but d'établir un partenariat mondial sur une base nouvelle et équitable en créant des niveaux de coopération nouveaux entre les États, les secteurs clefs de la société et les peuples¹²³ [...]» La notion de partenariat mondial est reprise dans les principes 7, 21 et 27. La coopération est exprimée de diverses manières. En ce qui concerne le sujet à l'examen, le principe 18 dispose:

Les États doivent notifier immédiatement aux autres États toute catastrophe naturelle ou toute autre situation d'urgence qui risque d'avoir des effets néfastes soudains sur l'environnement de ces derniers. La communauté internationale doit faire tout son possible pour aider les États sinistrés.

L'Accord de l'ASEAN sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence dispose que

[l]es Parties, face aux risques de catastrophe, font le cas échéant intervenir toutes les parties prenantes y compris les communautés locales, les organisations non gouvernementales et les entreprises privées, notamment au moyen de dispositifs communautaires de préparation aux catastrophes et d'intervention rapide¹²⁴.

La Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique dispose en son article 1:

Les États parties coopèrent entre eux et avec l'Agence internationale de l'énergie atomique.

Le Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015 prend acte de la valeur de l'intervention des acteurs non étatiques en matière de prévention des catastrophes en termes de «coopération [...], notamment [...] des partenariats¹²⁵». De même, dans sa résolution sur l'assistance humanitaire, l'Institut de droit international a reconnu «le rôle essentiel que [jouent] les Nations Unies, les

¹²⁰ Résolutions 63/139 du 11 décembre 2008 et 63/141 du 11 décembre 2008.

¹²¹ Le Rapporteur spécial utilise la définition adoptée provisoirement par la Commission dans le cadre de ces travaux sur la responsabilité des organisations internationales. Le projet d'article 2 définit une organisation internationale, aux fins du projet d'articles, comme «toute organisation instituée par un traité ou un autre instrument régi par le droit international et dotée d'une personnalité juridique internationale propre. Outre des États, une organisation internationale peut comprendre parmi ses membres des entités autres que des États» [*Annuaire... 2008*, vol. II, (2^e partie), p. 120].

¹²² Voir la liste d'instruments entre États et organisations internationales figurant à l'annexe II du Mémoire du Secrétariat (voir *supra* la note 74) [A/CN.4/590/Add.2].

¹²³ *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement...* (voir *supra* la note 83).

¹²⁴ Art. 3, par. 6.

¹²⁵ A/CONF.206/6, chap. I, résolution 2, par. 4. Voir également le paragraphe 2 de la Déclaration de Hyogo, *ibid.*, résolution 1, dans lequel les États reconnaissent qu'«il importe d'associer toutes les parties prenantes».

organisations intergouvernementales, le Comité international de la Croix-Rouge et les organisations non gouvernementales¹²⁶».

69. La notion de société civile n'a pas nécessairement une connotation transnationale. Elle renvoie plutôt à la société civile locale. Cette définition provisoire proposée par le Centre for Civil Society de la London School of Economics en est une illustration:

Par «société civile», on entend l'espace où s'exerce l'action collective volontaire autour d'intérêts, d'objectifs et de valeurs communs. En théorie, ces formes institutionnelles sont distinctes de celles de l'État, de la famille et du marché même si, en pratique, les limites entre État, société civile, famille et marché sont souvent complexes, brouillées et négociées. Il est fréquent que la société civile comprenne des espaces, acteurs et formes institutionnelles divers, dont le degré de formalisme, d'autonomie et de pouvoir varie. Souvent les sociétés civiles comprennent des organisations, par exemple des organisations caritatives, des organisations non gouvernementales pour le développement, des groupes communautaires, des organisations de femmes,

¹²⁶ Résolution sur l'assistance humanitaire de l'Institut de droit international, 2 septembre 2003 (Institut de droit international, *Annuaire...*, p. 262 et suiv., à la page 264).

des organisations confessionnelles, des associations professionnelles, des syndicats, des groupes d'auto-assistance, des mouvements sociaux, des associations corporatives, des coalitions et des groupes d'intérêt¹²⁷.

70. Compte tenu de ce qui précède, le Rapporteur spécial propose le projet d'article suivant sur l'obligation de coopérer:

«Projet d'article 3. Obligation de coopérer

«Aux fins du présent projet d'articles, les États coopèrent entre eux et, le cas échéant, avec:

«a) les organisations internationales compétentes, en particulier l'Organisation des Nations Unies;

«b) la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge; et

«c) la société civile.»

¹²⁷ «What is civil society?», Centre for Civil Society, Londres, London School of Economics, 2004.

CHAPITRE III

Travaux futurs

71. Le présent rapport était axé sur l'étendue de la protection des personnes en cas de catastrophe et a proposé une définition du terme «catastrophe». Il a souligné l'approche conceptuelle devant présider à la poursuite des travaux, et a proposé un projet d'article sur le principe fondamental qui inspire ceux-ci. Lors de la prochaine étape, les travaux viseront à compléter

le premier axe, à savoir celui des droits et obligations réciproques des États, ainsi qu'à identifier les principes qui sous-tendent la protection des personnes en cas de catastrophe sous l'angle des personnes ayant besoin d'une protection. Les travaux futurs seront axés sur les aspects opérationnels des secours et de l'assistance en cas de catastrophe.

PROTECTION DES PERSONNES EN CAS DE CATASTROPHE

[Point 7 de l'ordre du jour]

DOCUMENT A/CN.4/643*

Quatrième rapport sur la protection des personnes en cas de catastrophe, par M. Eduardo Valencia-Ospina, Rapporteur spécial

[Original: anglais/français]
[11 mai 2011]

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Pages</i>
Instruments multilatéraux cités dans le présent rapport.....	211
Ouvrages cités dans le présent rapport.....	212
	<i>Paragraphes</i>
INTRODUCTION	1-27 213
A. Observations des gouvernements	1-26 213
B. Autres faits nouveaux	27 216
<i>Chapitres</i>	
I. RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT TOUCHÉ DE RECHERCHER DE L'ASSISTANCE QUAND SES MOYENS SONT INSUFFISANTS.....	28-50 216
A. La responsabilité de l'État touché envers les personnes physiques se trouvant sur son territoire	32-35 217
B. Coopération	36-39 218
C. Formulations de l'obligation expresse de rechercher de l'assistance.....	40-50 219
<i>Projet d'article 10. Obligation de l'État touché de rechercher de l'assistance</i>	45 220
II. OBLIGATION DE L'ÉTAT TOUCHÉ DE NE PAS REFUSER ARBITRAIREMENT SON CONSENTEMENT À RECEVOIR L'ASSISTANCE EXTÉRIÈRE.....	51-77 220
<i>Projet d'article 11. Devoir de l'État touché de ne pas refuser arbitrairement son consentement</i>	77 224
III. DROIT DE LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE D'OFFRIR SON ASSISTANCE	78-109 225
A. Offres d'assistance des États non touchés	88-95 226
B. Offres d'assistance d'organisations internationales et d'organismes humanitaires.....	96-106 227
C. Non-ingérence	107-109 228
<i>Projet d'article 12. Droit d'offrir son assistance</i>	109 229

Instruments multilatéraux cités dans le présent rapport

	<i>Sources</i>
Convention I de 1907 pour le règlement pacifique des conflits internationaux (La Haye, 18 octobre 1907)	J. B. Scott (dir. publ.), <i>Les Conventions et Déclarations de La Haye de 1899 et 1907</i> , New York, Oxford University Press, 1918, p. 41.
Convention VIII de 1907 relative à la pose de mines sous-marines automatiques de contact (La Haye, 18 octobre 1907)	Ibid., p. 151.

* Incorporant le document A/CN.4/643/Corr.1.

Sources

Conventions de Genève pour la protection des victimes de la guerre (Conventions de Genève de 1949) [Genève, 12 août 1949]	Nations Unies, <i>Recueil des Traités</i> , vol. 75, n ^{os} 970 à 973, p. 31.
Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre (Convention IV)	Ibid., n ^o 973, p. 287.
Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I) [Genève, 8 juin 1977]	Ibid., vol. 1125, n ^o 17512, p. 3.
Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II) [Genève, 8 juin 1977]	Ibid., n ^o 17513, p. 609.
Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Convention européenne des droits de l'homme) [Rome, 4 novembre 1950]	Ibid., vol. 213, n ^o 2889, p. 221.
Pacte international relatif aux droits civils et politiques (New York, 16 décembre 1966)	Ibid., vol. 999, n ^o 14668, p. 171.
Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (New York, 16 décembre 1966)	Ibid., vol. 993, n ^o 14531, p. 3.
Traité d'amitié et de coopération dans l'Asie du Sud-Est (Denpasar, Bali, 24 février 1976)	Ibid., vol. 1025, n ^o 15063, p. 297.
Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique (Vienne, 26 septembre 1986)	Ibid., vol. 1457, n ^o 24643, p. 133.
Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant (Addis-Abeba, 11 juillet 1990)	<i>Droits de l'homme. Recueil d'instruments internationaux</i> , vol. II, <i>Instruments régionaux</i> (publication des Nations Unies, numéro de vente: F.97.XIV.1), sect. C, n ^o 39.
Convention interaméricaine visant à faciliter l'apport d'assistance dans les cas de catastrophes (Santiago du Chili, 7 juin 1991)	Organisation des États américains, <i>Documents officiels</i> , OEA/Ser.A/49.
Convention de Tampere sur la mise à disposition de ressources de télécommunication pour l'atténuation des effets des catastrophes et pour les opérations de secours en cas de catastrophe (Tampere, 18 juin 1998)	Nations Unies, <i>Recueil des Traités</i> , vol. 2296, n ^o 40906, p. 5.
Convention-cadre d'assistance en matière de protection civile (Genève, 22 mai 2000)	Ibid., vol. 2172, n ^o 38131, p. 213.
Accord de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence (Vientiane, 26 juillet 2005)	<i>ASEAN Documents Series 2005</i> , p. 157.
Convention relative aux droits des personnes handicapées (New York, 13 décembre 2006)	Nations Unies, <i>Recueil des Traités</i> , vol. 2515, n ^o 44910, p. 3.

Ouvrages cités dans le présent rapport

BOTHE, Michael	«L'assistance humanitaire», <i>Annuaire de l'Institut de droit international</i> , vol. 70-II (session de Bruges, 2003), Paris, Pedone, p. 262 à 276.
COMITÉ INTERNATIONAL DE LA CROIX-ROUGE	INSTITUT INTERNATIONAL DE DROIT HUMANITAIRE
<i>Projets de Protocoles additionnels aux Conventions de Genève du 12 août 1949: commentaires</i> , Genève, CICR, 1973.	«Principes directeurs concernant le droit à l'assistance humanitaire», <i>Revue internationale de la Croix-Rouge</i> , vol. 75, n ^o 804 (novembre-décembre 1993), p. 548.
<i>Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949</i> , Genève, CICR, 1986.	LAUTERPACHT, E. (dir. publ.)
HARDCASTLE, Rohan J. et Adrian T. L. CHUA	<i>International Law: Being the Collected Papers of Hersch Lauterpacht</i> , vol. 2, part 1, Cambridge, Cambridge University Press, 2009.
«Assistance humanitaire : pour un droit à l'accès aux victimes des catastrophes naturelles », <i>Revue internationale de la Croix-Rouge</i> , vol. 80, n ^o 832 (1998), p. 633 à 655.	RAMCHARAN, B. G.
INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL	«The concept and dimension of the right to life», dans B. G. Ramcharan (dir. publ.), <i>The Right to Life in International Law</i> (1985), Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1985, p. 1 à 31.
«La protection des droits de l'homme et le principe de non-intervention dans les affaires intérieures des États», <i>Annuaire de l'Institut de droit international</i> , vol. 63-II (session de Saint-Jacques-de-Compostelle, 1989), Paris, Pedone, p. 339 à 345.	SCHINDLER, Dietrich
«L'assistance humanitaire: travaux préparatoires», <i>Annuaire de l'Institut de droit international</i> , vol. 70-I (session de Bruges, 2003), Paris, Pedone, p. 399 à 576.	«Le droit à l'assistance humanitaire: droit ou obligation ou les deux?», <i>Colloque international sur le droit à l'assistance humanitaire</i> , SHS-95/CONF.805/6, Paris, UNESCO, 1995.

CHAPITRE III

Droit de la communauté internationale d'offrir son assistance

78. L'examen des trois précédents rapports du Rapporteur spécial et l'adoption provisoire de neuf projets d'article par la Commission ont donné des indications précieuses sur le fondement en droit international de la protection des personnes touchées par une catastrophe. La solidarité est la valeur qui sous-tend les principes d'humanité, de neutralité, d'impartialité et de non-discrimination, lesquels définissent le cadre juridique qui s'applique ici (projet d'article 6). La protection de la personne reste le but et l'idée maîtresse de l'entreprise, comme l'atteste l'intérêt que la Commission porte à la dignité inhérente à l'être humain (projet d'article 7) et à la protection des droits de l'homme (projet d'article 8).

79. En outre, la Commission s'est penchée sur le rôle de l'État touché – dont la définition a également été inspirée par la dignité de la personne et les droits de l'homme –, qui a l'obligation de pourvoir à la sûreté des personnes se trouvant sur son territoire. De même, l'État touché est responsable au premier chef de la direction, du contrôle, de la coordination et de la supervision des secours et des opérations d'assistance (projet d'article 9).

80. Comprise en ce sens, la protection des personnes en cas de catastrophe est un projet de la communauté internationale dans son ensemble, qui repose sur la responsabilité première de l'État touché et sa souveraineté. Telle est la pierre angulaire de la structure juridique fondée sur les principes d'humanité, de neutralité, d'impartialité et de non-discrimination, par lesquels s'exprime la solidarité.

81. Les États non touchés, qui font partie de la communauté internationale, doivent s'intéresser à la protection des personnes victimes de catastrophes se produisant hors de leur territoire. Cet intérêt doit s'analyser sous l'angle de la responsabilité première qu'a l'État touché de protéger les personnes se trouvant sur son territoire, car c'est là aussi l'expression du principe d'humanité, qui a la solidarité pour base. La reconnaissance de cet intérêt est aussi indispensable à la préservation de la dignité humaine en cas de catastrophe et à la protection des droits de l'homme.

82. L'illustration la plus frappante de l'intérêt des États non touchés est fournie par le cas des personnes à protéger hors de leurs frontières en cas de risque sanitaire. Le Règlement sanitaire international de 2005¹²⁶ impose alors à tous les États membres de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) de signaler tout élément prouvant que les soins nécessaires ne sont pas apportés à une victime se trouvant en dehors de leur territoire. Le paragraphe 2 de l'article 9 prévoit ce qui suit :

Les États Parties, dans la mesure du possible, informent l'OMS dans les 24 heures suivant la réception de données établissant l'existence, en dehors de leur territoire, d'un risque identifié pour la santé publique pouvant être à l'origine de la propagation internationale de maladies, attesté par l'exportation ou l'importation :

- a) de cas humains ;
- b) de vecteurs d'infection ou de contamination ; ou
- c) de marchandises contaminées.

¹²⁶ Organisation mondiale de la Santé, résolution WHA58.3.

83. Le fait qu'une catastrophe soit à la fois de fait générateur de la responsabilité première de l'État touché et un événement mondial touchant la communauté internationale dans son ensemble a été constaté par les 186 États qui ont adopté le Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015¹²⁷, dont le paragraphe 13 *b* confirme dans ces termes la Stratégie de Yokohama de 1994 :

Tenant compte de l'importance de la coopération et des partenariats internationaux, chaque État a la responsabilité première d'assurer son propre développement durable et de prendre les mesures voulues pour réduire les risques de catastrophe, et notamment protéger la population présente sur son territoire, ses infrastructures et les autres éléments du patrimoine national des conséquences des catastrophes. Parallèlement, dans un contexte marqué par une interdépendance mondiale accrue, l'instauration au niveau international d'une coopération fondée sur la concertation et d'un environnement propice s'impose pour inciter et contribuer au développement des connaissances et des capacités ainsi qu'à la mobilisation nécessaires pour réduire les risques de catastrophe à tous les niveaux.

84. La responsabilité première de l'État touché et l'intérêt qu'ont les États non touchés à protéger les personnes en cas de catastrophe ont comme il convient pour pendant le droit qu'ont les États non touchés d'offrir leur assistance. L'offre d'assistance de la communauté internationale est une manifestation concrète de la solidarité, dont le principe inspire le projet depuis ses débuts. Elle est le corollaire logique du fait que la protection des personnes en cas de catastrophe est une question par essence mondiale, qui pèse sur les moyens de l'État souverain touché mais confirme que celui-ci porte bel et bien la responsabilité principale de la protection de sa population.

85. Cette conception globale des conflits s'inscrit depuis longtemps dans l'évolution du droit international, en particulier le droit international humanitaire. Dès 1907, la Convention I pour le règlement pacifique des conflits internationaux consacrait le droit des pays d'offrir leur assistance en cas de conflit international, tout en reconnaissant que les États parties au conflit ont le droit de refuser les moyens de réconciliation éventuellement proposés. L'article 3 de la Convention est ainsi rédigé :

Indépendamment de ce recours, les Puissances contractantes jugent utile et désirable qu'une ou plusieurs Puissances étrangères au conflit offrent de leur propre initiative, en tant que les circonstances s'y prêtent, leur bons offices ou leur médiation aux États en conflit.

Le droit d'offrir les bons offices ou la médiation appartient aux Puissances étrangères au conflit, même pendant le cours des hostilités.

L'exercice de ce droit ne peut jamais être considéré par l'une ou l'autre des Parties en litige comme un acte peu amical.

86. On retrouve le même principe consacrant le droit des tiers d'offrir une assistance au paragraphe 2 de l'article 3 commun aux Conventions de Genève pour la protection des victimes de la guerre (Conventions de Genève de 1949) :

¹²⁷ Stratégie internationale des Nations Unies pour la prévention des catastrophes, *Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015 : pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes*, Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes (18-22 janvier 2005) [A/CONF.206/6, résolution 2].

En cas de conflit armé ne présentant pas un caractère international et surgissant sur le territoire de l'une des Hautes Parties contractantes, chacune des Parties au conflit sera tenue d'appliquer au moins les dispositions suivantes :

[...]

2) Les blessés et malades seront recueillis et soignés.

Un organisme humanitaire impartial, tel que le Comité international de la Croix-Rouge, pourra offrir ses services aux Parties au conflit.

87. De même, l'article 18 du Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II) reconnaît le droit des tiers d'offrir une assistance en cas de conflit :

1. Les sociétés de secours situées dans le territoire de la Haute Partie contractante, telles que les organisations de la Croix-Rouge (Croissant-Rouge, Lion-et-Soleil Rouge) pourront offrir leurs services en vue de s'acquitter de leurs tâches traditionnelles à l'égard des victimes du conflit armé. La population civile peut, même de son propre chef, offrir de recueillir et soigner les blessés, les malades et les naufragés.

2. Lorsque la population civile souffre de privations excessives par manque des approvisionnements essentiels à sa survie, tels que vivres et ravitaillements sanitaires, des actions de secours en faveur de la population civile, de caractère exclusivement humanitaire et impartial et conduites sans aucune distinction de caractère défavorable, seront entreprises avec le consentement de la Haute Partie contractante concernée.

A. Offres d'assistance des États non touchés

88. C'est ce point de vue général qui est à l'origine d'une tendance récente du droit international, hormis le droit des conflits armés. Particulièrement pertinent dans le présent projet, le droit qu'a un État d'offrir son aide en cas de catastrophe est également consacré par de nombreux instruments internationaux. Le paragraphe 4 de l'article 2 de la Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique crée un dispositif ouvert d'offre d'assistance en cas de catastrophe nucléaire :

Les États Parties, dans les limites de leurs capacités, déterminent et notifient à l'Agence les experts, le matériel et les matériaux qui pourraient être mis à disposition pour la fourniture d'une assistance à d'autres États Parties en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique, ainsi que les conditions, notamment financières, auxquelles cette assistance pourrait être fournie.

89. La Convention interaméricaine visant à faciliter l'apport d'assistance dans les cas de catastrophes consacre ce droit au paragraphe *b* de son article I, qui dispose que « l'acceptation par un État partie de l'offre d'aide faite par un autre État partie est considérée comme une requête d'assistance ». L'article II de la Convention précise les règles applicables à l'assistance éventuellement offerte lorsqu'une offre antérieure de l'État non touché a été volontairement acceptée par l'État touché. Ce mécanisme est ainsi décrit dans la Convention :

a. Les requêtes, offres et acceptations d'assistance, adressées par un État partie à un autre, sont acheminées par les filières diplomatiques ou par l'autorité nationale de coordination appropriée, selon les circonstances.

b. Lorsque se produit une catastrophe, l'État donateur tient des consultations avec l'État assisté afin d'obtenir de celui-ci des renseignements sur le type d'aide qu'il est plus approprié de prêter aux populations victimes de cette catastrophe.

c. Pour faciliter l'apport de l'assistance, les États parties qui acceptent celle-ci doivent en aviser rapidement leurs autorités nationales compétentes et/ou l'autorité nationale de coordination pour qu'elles accordent, en application de la présente Convention, les facilités requises en l'occurrence.

90. La Convention de Tampere sur la mise à disposition de ressources de télécommunication pour l'atténuation des effets des catastrophes et pour les opérations de secours en cas de catastrophe, qui reconnaît également le droit d'offrir son aide, va également dans ce sens. Les paragraphes 5 et 6 de son article 4 sont rédigés ainsi :

5. Aucune assistance en matière de télécommunication ne sera fournie par un État partie au titre de la présente Convention sans le consentement de l'État partie demandeur. Ce dernier a le droit de refuser la totalité ou une partie de l'assistance en matière de télécommunication que lui propose un autre État partie conformément à sa législation et à sa politique générale.

6. Les États parties reconnaissent en vertu du présent article aux États parties demandeurs le droit de demander une assistance en matière de télécommunication directement à des entités autres que des États et aux organisations intergouvernementales et reconnaissent aux entités autres que des États et aux organisations intergouvernementales le droit, conformément aux dispositions légales auxquelles elles sont soumises, de fournir une assistance en matière de télécommunication aux États parties demandeurs.

91. Confirmant la tendance, la Convention-cadre d'assistance en matière de protection civile prévoit ce qui suit en son article 3 :

Les États Parties s'engagent à respecter les principes suivants dans les actions d'assistance lorsqu'un État est menacé ou touché par une catastrophe :

a) Seule l'assistance requise par l'État Bénéficiaire ou celle proposée par l'État Solidaire et acceptée par l'État Bénéficiaire pourra avoir lieu.

b) Toute offre d'assistance devra respecter la souveraineté, l'indépendance et l'intégrité territoriale de l'État Bénéficiaire, ainsi que le principe de non-intervention dans les affaires internes de cet État et devra s'effectuer dans le respect de ses us et coutumes. Elle ne devrait pas être considérée comme une ingérence dans les affaires intérieures de l'État Bénéficiaire.

c) L'assistance devra être fournie sans aucune distinction, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou autre, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance, ou de toute autre situation.

d) L'assistance sera entreprise dans un esprit d'humanité, de solidarité et d'impartialité.

e) Les offres ou demandes d'assistance feront l'objet d'un examen et d'une réponse dans les meilleurs délais par les États destinataires.

92. Plus récemment, l'Accord de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence établit le principe suivant en son article 3 (par. 1) :

La souveraineté, l'intégrité territoriale et l'unité nationale des Parties sont respectées, conformément à la Charte des Nations Unies et au Traité d'amitié et de coopération en Asie du Sud-Est aux fins de l'application du présent accord. Ainsi, chacune des Parties touchées est responsable au premier chef de faire face aux catastrophes qui se produisent sur son territoire et l'aide ou l'offre d'aide extérieure ne sera fournie qu'à la demande ou avec le consentement de la Partie touchée.

93. Le droit d'offrir son assistance est également reconnu par une profusion d'autres instruments internationaux. Au paragraphe 40 de son observation générale

n° 14 (2000)¹²⁸ sur le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint (article 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels), le Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'Organisation des Nations Unies a souligné la responsabilité individuelle des États d'apporter leur concours « en cas d'urgence » ainsi que l'intérêt qu'ils ont à le faire :

Conformément à la Charte des Nations Unies et aux résolutions pertinentes de l'Assemblée générale ainsi que de l'Assemblée mondiale de la santé, les États sont investis collectivement et individuellement de la responsabilité de coopérer aux fins de la fourniture de secours en cas de catastrophe et d'une assistance humanitaire en cas d'urgence, y compris l'assistance aux réfugiés et aux personnes déplacées dans leur propre pays. Chaque État devrait contribuer à cette entreprise au maximum de ses capacités. En matière d'aide médicale internationale, de distribution et de gestion des ressources (eau salubre et potable, vivres, fournitures médicales, etc.) et d'aide financière, la priorité devrait être donnée aux groupes les plus vulnérables ou les plus marginalisés de la population. Par ailleurs, étant donné que certaines maladies sont aisément transmissibles au-delà des frontières d'un État, la communauté internationale doit collectivement faire face à ce problème. Il est, en particulier, de la responsabilité et de l'intérêt des États parties économiquement développés d'aider à cet égard les États en développement plus démunis.

94. Enfin, un certain nombre d'institutions savantes qui s'occupent du développement du droit international ont elles aussi fait valoir le droit d'offrir une assistance en cas de catastrophe. Ainsi, à l'article 5 de sa résolution de 1989 sur la protection des droits de l'homme et le principe de non-intervention dans les affaires intérieures des États, l'Institut de droit international a affirmé ce qui suit :

L'offre, par un État, un groupe d'États, une organisation internationale ou un organisme humanitaire impartial tel que le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), de secours alimentaires ou sanitaires à un État dont la population est gravement menacée dans sa vie ou sa santé ne saurait être considérée comme une intervention illicite dans les affaires intérieures de cet État. Toutefois, de telles offres de secours ne peuvent, notamment par les moyens mis en œuvre, revêtir les apparences d'une menace d'intervention armée ou de toute autre mesure d'intimidation ; les secours seront accordés et distribués sans discrimination.

Les États sur le territoire desquels de telles situations de détresse existent ne refuseront pas arbitrairement de pareilles offres de secours humanitaires¹²⁹.

95. Développant le principe, l'Institut a récemment donné corps au droit d'offrir assistance dans sa résolution de 2003 sur l'assistance humanitaire. L'article IV précise ce qui suit :

Droit d'offrir et de fournir une assistance humanitaire

1. Les États et les organisations ont le droit d'offrir une assistance humanitaire à l'État affecté. Une telle offre ne doit pas être considérée comme une immixtion illicite dans les affaires intérieures de cet État, dès lors qu'elle présente un caractère exclusivement humanitaire.

2. Les États et les organisations ont le droit d'offrir une assistance humanitaire aux victimes se trouvant sur le territoire des États affectés, sous réserve du consentement de ces derniers¹³⁰.

¹²⁸ Voir *Documents officiels du Conseil économique et social, Rapport sur les vingt-deuxième, vingt-troisième et vingt-quatrième sessions, Supplément n° 2* (E/2001/22), annexe IV.

¹²⁹ Institut de droit international, « La protection des droits de l'homme et le principe de non-intervention dans les affaires intérieures des États », p. 344 (Rapporteur : Giuseppe Sperduti).

¹³⁰ Institut de droit international, « L'assistance humanitaire », p. 270 (Rapporteur : Budislav Vukas).

B. Offres d'assistance d'organisations internationales et d'organismes humanitaires

96. Il est dans l'intérêt de la communauté internationale de protéger les personnes quand une catastrophe se produit et, pour ce faire, il est préférable que les organisations internationales et les organismes humanitaires interviennent rapidement, dans le constant respect des principes d'humanité, de neutralité, d'impartialité et de non-discrimination, qui découlent de celui de solidarité.

97. Plusieurs des instruments que l'on a mentionnés autorisant les États non touchés à offrir leur assistance donnent également ce droit aux organisations internationales et aux organismes humanitaires. En outre, la possibilité pour ces intervenants d'offrir leur assistance a été examinée à part et relève des acquis du droit international des interventions en cas de catastrophe.

98. Au niveau de l'Organisation des Nations Unies, le Secrétaire général est réputé compétent pour inviter les États à offrir leur aide aux victimes de catastrophes naturelles et autres situations du même ordre, ainsi que le prévoient les résolutions 43/131 du 8 décembre 1988 (Assistance humanitaire aux victimes des catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre), 36/225 du 17 décembre 1981 (Renforcement de la capacité du système des Nations Unies de faire face aux catastrophes naturelles et autres situations revêtant le caractère d'une catastrophe) et 46/108 du 16 décembre 1991 (Assistance aux réfugiés, aux rapatriés et aux personnes déplacées en Afrique) de l'Assemblée générale.

99. L'OMS est de son côté expressément habilitée à offrir son assistance en cas de risque sanitaire de portée internationale. Selon le paragraphe 3 de l'article 10 du Règlement sanitaire international de 2005,

[l]orsque l'OMS est informée d'un événement pouvant constituer une urgence de santé publique de portée internationale, elle propose de collaborer avec l'État Partie concerné à l'évaluation du risque de propagation internationale de maladies, de l'entrave au trafic international qui pourrait être créée et de l'adéquation des mesures de lutte. Ces activités peuvent inclure une collaboration avec d'autres organisations de normalisation et l'offre de mobiliser une assistance internationale afin d'aider les autorités nationales à conduire et coordonner les évaluations sur place. À la demande de l'État Partie, l'OMS communique des informations à l'appui de cette offre¹³¹.

100. Présentant une formule similaire, l'alinéa *d* de l'article 5 de la Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique autorise l'Agence internationale de l'énergie atomique à

[p]roposer ses bons offices aux États Parties et aux États Membres en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique.

101. L'Institut international de droit humanitaire a adopté le même point de vue dans ses Principes directeurs de 1993 concernant le droit à l'assistance humanitaire (Principes de San Remo), dont le cinquième principe prévoit ce qui suit :

Les autorités nationales, les organisations nationales et internationales dont le statut prévoit la possibilité d'apporter une assistance humanitaire, telles que le CICR, le HCR [Haut-Commissariat

¹³¹ Voir *supra* la note 126.

des Nations Unies pour les réfugiés], d'autres organismes du système des Nations Unies et les organisations à vocation humanitaire, ont le droit d'offrir cette assistance si les conditions énoncées dans les présents Principes sont remplies. Cette offre ne doit pas être considérée par les États comme un acte inamical ou comme une ingérence dans leurs affaires intérieures. Les autorités des États concernés, dans l'exercice de leurs droits souverains, doivent prêter leur concours pour que l'assistance humanitaire offerte à leurs populations puisse être fournie¹³².

102. Les organisations humanitaires non gouvernementales jouent également un rôle indispensable dans les secours. Soucieuse de l'attester, l'Assemblée générale a déclaré ce qui suit dans la résolution 43/131 du 8 décembre 1988 (Assistance humanitaire aux victimes des catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre):

L'Assemblée générale,

[...]

Consciente que, à côté de l'action des gouvernements et des organisations intergouvernementales, la rapidité et l'efficacité de cette assistance reposent souvent sur le concours et l'aide d'organisations locales et d'organisations non gouvernementales agissant dans un but strictement humanitaire,

[...]

3. *Souligne* l'importante contribution à l'assistance humanitaire qu'apportent les organisations intergouvernementales et non gouvernementales agissant dans un but strictement humanitaire;

4. *Invite* tous les États qui ont besoin d'une telle assistance à faciliter la mise en œuvre par ces organisations de l'assistance humanitaire, notamment l'apport de nourriture, de médicaments et de soins médicaux, pour lesquels un accès aux victimes est indispensable;

5. *Lance un appel*, en conséquence, à tous les États pour qu'ils apportent leur appui à ces mêmes organisations dans leur action d'assistance humanitaire, là où elle est nécessaire, aux victimes de catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre.

103. L'offre d'assistance émanant d'organisations humanitaires non gouvernementales est donc un aspect essentiel du présent projet, qui a déjà fait son apparition dans le droit international. La plupart des instruments permettant aux États et aux organisations internationales d'offrir leur assistance donnent également ce droit aux organisations humanitaires. Dans le droit international humanitaire, l'article 3 commun aux Conventions de Genève de 1949 et l'article 18 du Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II) (cités dans les paragraphes 86 et 87 *supra*) reconnaissent le droit des organisations humanitaires d'offrir leur assistance en cas de conflit.

104. Le principe 25 des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays établit ce qui suit:

1. C'est en premier lieu aux autorités nationales qu'incombe le devoir et la responsabilité d'apporter une aide humanitaire aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays.

2. Les organisations humanitaires internationales et d'autres acteurs compétents ont le droit de proposer leurs services pour venir en aide aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Une telle

¹³² Institut international de droit humanitaire, «Principes directeurs concernant le droit à l'assistance humanitaire», p. 552.

proposition ne doit pas être considérée comme inamicale ou comme une ingérence dans les affaires intérieures de l'État et sera accueillie de bonne foi. Ces services ne sauraient être refusés arbitrairement, surtout si les autorités concernées ne sont pas en mesure de fournir l'aide humanitaire requise ou ne sont pas disposées à le faire¹³³.

105. La pratique internationale récente montre que les États et les organisations internationales et non gouvernementales ont largement et constamment pour pratique d'offrir leur assistance aux États sinistrés. La presse a indiqué qu'au 17 mars, 113 pays avaient proposé au Japon de l'aider à faire face au tremblement de terre et à la lame de fond qui ont frappé le pays le 11 mars 2011¹³⁴. De même, selon la presse et des sources proches du Congrès américain, bon nombre d'États ont fait des dons aux États-Unis en espèces et en nature, pour un montant de 854 millions de dollars, après le cyclone Katrina¹³⁵. Un grand nombre d'organisations internationales ont aussi proposé leur aide aux États sinistrés. Par exemple, selon les informations diffusées par la presse, l'Union européenne a fait don de 337 millions d'euros à Haïti après le tremblement de terre du 12 janvier 2010¹³⁶. Outre les quelque 113 États qui ont offert leur aide au Japon à la suite de la double catastrophe de 2011, 24 organisations internationales ont offert de l'assistance humanitaire¹³⁷.

106. Le Rapporteur spécial conclut que le droit d'offrir son aide n'est pas limité aux États non touchés, mais vaut aussi pour les organisations internationales dont le mandat peut être interprété comme leur permettant de faire une telle offre, ainsi que pour les organisations humanitaires. En reconnaissant ce droit, le présent projet vient compléter la liste des intervenants dont la contribution est nécessaire à la protection des personnes en cas de catastrophe, dans l'intérêt de la communauté internationale.

C. Non-ingérence

107. Les instruments internationaux qui donnent le droit d'offrir son assistance en cas de catastrophe ou de situation du même genre vont tous dans le même sens que le Rapporteur spécial, qui, dans son troisième rapport, postule qu'une offre d'assistance ne peut être considérée comme une ingérence dans les affaires intérieures de l'État bénéficiaire ni comme une atteinte à sa souveraineté. Par exemple, l'alinéa *b* de l'article 3 de la Convention-cadre d'assistance en matière de protection civile¹³⁸ dispose que les offres d'assistance ne devraient pas être considérées comme une ingérence dans les affaires intérieures de l'État bénéficiaire. De même, le principe 5 des Principes directeurs concernant le droit à l'assistance humanitaire veut que les offres d'assistance ne soient pas considérées comme un acte hostile ni comme une ingérence dans les affaires intérieures d'un État¹³⁹.

¹³³ E/CN.4/1998/53/Add.2.

¹³⁴ Pour consulter la liste exhaustive des offres d'assistance des États, voir Reuters, «Factbox: Aid and rescue offers for Japan quake», 17 mars 2011.

¹³⁵ Bill Rodgers, «Katrina foreign aid handling generates criticism», Voice of America News, 14 mai 2007.

¹³⁶ Reuters, «EU offers over 400 million euros quake aid to Haiti», 18 janvier 2010.

¹³⁷ Voir *supra* la note 134.

¹³⁸ Voir *supra* le paragraphe 91.

¹³⁹ Voir *supra* la note 132.

108. Les instruments juridiques touchant des domaines connexes vont dans le même sens. Les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays prévoient que les offres d'assistance ne doivent pas être considérées comme inamicales ou comme une ingérence dans les affaires intérieures de l'État touché¹⁴⁰. Le commentaire de l'article 18 du Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II) dit également que la Fédération internationale de la Croix-Rouge peut offrir ses services, sans que cette démarche soit considérée comme une ingérence dans les affaires intérieures d'un

¹⁴⁰ E/CN.4/1998/53/Add.2, annexe, principe 25, par. 2.

État ou une atteinte à sa souveraineté, que cette offre soit acceptée ou non¹⁴¹.

109. Compte tenu de ce qui précède, le Rapporteur spécial propose de rédiger le projet d'article 12 comme suit :

« Projet d'article 12. Droit d'offrir son assistance

« Les États, l'Organisation des Nations Unies et les autres organisations intergouvernementales et organisations non gouvernementales compétentes ont le droit d'offrir leur assistance à l'État touché pour faire face à une catastrophe. »

¹⁴¹ CICR, *Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949*, par. 4892.

LA PROTECTION DES PERSONNES EN CAS DE CATASTROPHE

[Point 4 de l'ordre du jour]

DOCUMENT A/CN.4/652

Cinquième rapport sur la protection des personnes en cas de catastrophe, par M. Eduardo Valencia-Ospina, Rapporteur spécial

[Original: anglais]
[9 avril 2012]

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Pages</i>
Instruments multilatéraux cités dans le présent rapport.....	12
Ouvrages cités dans le présent rapport.....	13
	<i>Paragraphes</i>
INTRODUCTION	1-9 13
<i>Chapitres</i>	
I. OBSERVATIONS FORMULÉES PAR LES ÉTATS ET ORGANISATIONS À LA SIXIÈME COMMISSION.....	10-54 14
A. Observations générales.....	12-16 15
B. Projets d'articles 5 à 8	17-22 16
C. Projet d'article 9	23 16
D. Projet d'article 10	24-32 17
E. Projet d'article 11	33-43 18
F. Droit d'offrir assistance (projet d'article 12).....	44-50 19
G. Obligation de fournir assistance (question posée par la Commission dans son rapport annuel de 2011).....	51-54 20
II. POSITION DU RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LA QUESTION POSÉE PAR LA COMMISSION DANS SON RAPPORT ANNUEL DE 2011	55-78 21
III. DÉVELOPPEMENTS SUR L'OBLIGATION DE COOPÉRER.....	79-116 23
A. Nature de la coopération et respect de la souveraineté de l'État touché	82-84 24
B. Obligation de coopérer, obligation de moyens	85-92 24
C. Catégories de coopération.....	93-116 25
IV. CONDITIONS DE LA FOURNITURE D'ASSISTANCE	117-181 30
A. Respect de la législation nationale.....	120-145 30
B. Besoins identifiables et contrôle de qualité.....	146-160 34
C. Encadrement des conditions par le droit international et le droit interne	161-181 37
V. CESSATION DE L'ASSISTANCE	182-187 41
VI. ÉVÉNEMENTS CONNEXES.....	188-190 42

Instruments multilatéraux cités dans le présent rapport

Sources

Déclaration de Saint-Petersbourg de 1868 à l'effet d'interdire l'usage de certains projectiles en temps de guerre (Saint-Petersbourg, 11 décembre 1868)	Comité international de la Croix-Rouge, <i>Manuel du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge</i> , 14 ^e éd., Genève, 2008, p. 331.
Convention de La Haye de 1899 concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre (La Haye, 29 juillet 1899)	James Brown Scott (dir. publ.), <i>Les Conventions et Déclarations de La Haye de 1899 et 1907</i> , New York, Oxford University Press, 1916, p. 100.
Convention et statuts établissant une Union internationale de secours (Genève, 12 juillet 1927)	Société des Nations, <i>Recueil des Traités</i> , vol. CXXXV (1932-1933), n° 3115, p. 247.
Conventions de Genève pour la protection des victimes de la guerre (Genève, 12 août 1949)	Nations Unies, <i>Recueil des Traités</i> , vol. 75, n° 970 à 973, p. 31 et suiv.
Convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre (Genève, 12 août 1949)	Ibid., n° 972, p. 135.
Versions consolidées du Traité sur l'Union européenne et du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (Rome, 25 mars 1957)	<i>Journal officiel de l'Union européenne</i> , vol. 51, n° C 115, 9 mai 2008.
Accord d'assistance mutuelle exceptionnelle entre les pays nordiques en cas d'accidents impliquant des dommages dus aux rayonnements (Vienne, 17 octobre 1963)	Nations Unies, <i>Recueil des Traités</i> , vol. 525, n° 7585, p. 75.
Pacte international relatif aux droits civils et politiques (New York, 16 décembre 1966)	Ibid., vol. 999, n° 14668, p. 171.
Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (New York, 16 décembre 1966)	Ibid., vol. 993, n° 14531, p. 3.
Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (New York, 18 décembre 1979)	Ibid., vol. 1249, n° 20378, p. 13.
Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone (Vienne, 22 mars 1985)	Ibid., vol. 1513, n° 26164, p. 293.
Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone (Montréal, 16 septembre 1987)	Ibid., vol. 1522, n° 26369, p. 3.
Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique (Vienne, 26 septembre 1986)	Ibid., vol. 1457, n° 24643, p. 133.
Accord entre le Danemark, la Finlande, la Norvège et la Suède sur la coopération à travers les frontières afin d'éviter ou de limiter les dommages infligés aux personnes, aux biens ou à l'environnement en cas d'accident (Stockholm, 20 janvier 1989)	Ibid., vol. 1777, n° 31001, p. 223.
Convention relative aux droits de l'enfant (New York, 20 novembre 1989)	Ibid., vol. 1577, n° 27531, p. 3.
Convention relative à l'admission temporaire (Istanbul, 26 juin 1990)	Ibid., vol. 1762, n° 30667, p. 121.
Accord portant création de l'Organisme caraïbe d'intervention rapide en cas de catastrophe (Port of Spain, 26 février 1991)	Ibid., vol. 2256, n° 40212, p. 53.
Convention interaméricaine visant à faciliter l'apport d'assistance dans les cas de catastrophes (Santiago, 7 juin 1991)	Organisation des États américains, <i>Official Documents</i> , OEA/Ser.A/49 (SEPF).
Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels (Helsinki, 17 mars 1992)	Nations Unies, <i>Recueil des Traités</i> , vol. 2105, n° 36605, p. 457.
Accord entre les gouvernements des États participants de l'Organisation de coopération économique de la mer Noire relatif à la collaboration en matière d'aide et d'intervention d'urgence en cas de catastrophe naturelle ou due à l'homme (Sochi, 15 avril 1998)	Disponible sur le site www.bsec-organization.org .
Convention de Tampere sur la mise à disposition de ressources de télécommunication pour l'atténuation des effets des catastrophes et pour les opérations de secours en cas de catastrophe (Tampere, 18 juin 1998)	Nations Unies, <i>Recueil des Traités</i> , vol. 2296, n° 40906, p. 5.
Convention internationale pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers (amendée) (Kyoto, 18 mai 1973)	Ibid., vol. 950, n° 13561, p. 269.
Protocole d'amendement de la Convention internationale pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers (Bruxelles, 26 juin 1999)	Ibid., vol. 2370, n° 13561, p. 27.
Convention relative à l'aide alimentaire de 1999 (Londres, 13 avril 1999)	Ibid., vol. 2073, n° 32022, p. 135.
Protocole sur la santé dans la Communauté de développement de l'Afrique australe (Maputo, 18 août 1999)	Disponible sur le site www.sadc.int .

2003 de l'Institut de droit international¹⁴⁰. En affirmant que les États «devraient» offrir assistance tandis que les organisations intergouvernementales «doivent» le faire si leur mandat le prévoit, l'Institut admet que les États peuvent accepter d'imposer aux organisations dont ils sont membres l'obligation positive de fournir une assistance si demande en est faite.

70. Une telle possibilité est aussi envisagée dans la Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique, qui, à l'article 1, paragraphe 2, après avoir formulé une obligation générale de coopération pour faciliter l'assistance rapide en cas d'accident nucléaire ou d'urgence radiologique, dispose ce qui suit :

Pour faciliter cette coopération, les États Parties peuvent conclure des arrangements bilatéraux ou multilatéraux ou, le cas échéant, une combinaison des deux, en vue de prévenir ou de limiter le plus possible les préjudices corporels et les dommages qui peuvent être causés par un accident nucléaire ou une situation d'urgence radiologique.

71. Il est des accords interétatiques qui consacrent l'obligation mutuelle de fournir assistance si demande en est faite. On peut notamment citer l'Accord portant création de l'Organisme caraïbe d'intervention rapide en cas de catastrophe de la Communauté des Caraïbes, dont l'article 13, alinéa s, prévoit que les États participants s'engagent à

déterminer, maintenir en état de disponibilité opérationnelle et rendre disponibles immédiatement sur demande par le Coordinateur, les ressources matérielles et humaines pertinentes en cas de catastrophe.

72. Autre exemple, la version consolidée du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne porte ce qui suit en son article 222, paragraphe 2 :

Si un État membre est l'objet d'une attaque terroriste ou la victime d'une catastrophe naturelle ou d'origine humaine, les autres États membres lui portent assistance à la demande de ses autorités politiques. À cette fin, les États membres se coordonnent au sein du Conseil.

73. Enfin, le Rapporteur spécial souhaite traiter de l'opinion exprimée par certaines délégations¹⁴¹ à la Sixième

¹⁴⁰ Voir *supra* la note 117.

¹⁴¹ Singapour, *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-sixième session, Sixième Commission*, 21^e séance (A/C.6/66/SR.21), par. 76; Mexique, *ibid.*, 18^e séance (A/C.6/66/SR.18), par. 55;

Commission selon laquelle, s'il n'existe pas d'obligation de fournir assistance si la demande en est faite, il peut exister une obligation de prendre dûment en considération les demandes d'assistance formées par l'État touché. La pratique offre un certain nombre d'exemples en ce sens.

74. Ainsi, l'article 2, paragraphe 3, de la Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique dispose :

Chaque État Partie auquel une demande d'assistance de ce genre est adressée détermine rapidement et fait savoir à l'État Partie qui requiert l'assistance, directement ou par l'entremise de l'Agence, s'il est en mesure de fournir l'assistance requise, ainsi que la portée et les conditions de l'assistance qui pourrait être fournie.

75. Dans le même sens, l'article 4, paragraphe 3, de la Convention de Tampere prévoit que chaque partie à laquelle est adressée une demande d'assistance «détermine et fait savoir immédiatement à l'État partie demandeur s'il est prêt à fournir l'assistance requise, soit directement, soit autrement».

76. Plus récemment, l'Accord de l'ASEAN contenait une disposition similaire, son article 4, alinéa c, disposant que dans la poursuite des objectifs de l'Accord les parties répondent rapidement à une demande d'assistance de la Partie touchée.

77. Et l'article 11, paragraphe 4, de préciser :

Chaque Partie à laquelle une demande d'assistance est adressée décide rapidement si elle est en mesure de fournir l'assistance demandée, et en détermine la portée et les conditions, et notifie la Partie demanderesse directement ou par l'intermédiaire du Centre de coordination de l'assistance humanitaire de l'ASEAN.

78. Tant que la Commission reste saisie du projet d'article 12, le Rapporteur spécial n'estime pas nécessaire à ce stade de prendre définitivement position sur la dernière question sus-évoquée. En tout état de cause, les actions d'un État portant assistance sont, tout comme celles de l'État touché, sujettes au respect du principe de bonne foi, visé au paragraphe 9 du commentaire du projet d'article 10¹⁴².

Colombie, *ibid.*, 22^e séance (A/C.6/66/SR.22), par. 28; et Espagne, *ibid.*, 23^e séance (A/C.6/66/SR.23), par. 50.

¹⁴² *Annuaire... 2011*, vol. II (2^e partie), par. 289.

CHAPITRE III

Développements sur l'obligation de coopérer

79. En réponse aux commentaires formulés à la Sixième Commission, tels que synthétisés ci-dessus¹⁴³, le Rapporteur spécial s'intéressera dans la présente section à l'obligation de coopérer, énoncée au projet d'article 5.

80. Comme il est dit dans les rapports précédents du Rapporteur spécial, la coopération joue un rôle central dans le contexte des secours d'urgence et est indispensable pour pouvoir répondre efficacement et rapidement aux situations

de catastrophe. Compte tenu de ce rôle essentiel, il importe d'approfondir les critères fonctionnels de cette obligation exposés au projet d'article 5 et le type de coopération attendue de l'État touché et des acteurs portant assistance.

81. La présente analyse se veut donc une tentative pour préciser les contours de l'obligation de coopérer. Il est vrai que la nature de la coopération est fonction de son objet, qui, dans le contexte actuel, est de fournir une assistance en cas de catastrophe. Du point de vue plus général du droit international public, pour qu'elle soit efficace d'un point de

¹⁴³ Voir en particulier les paragraphes 17, 28, 29, 37, 45, 47 et 53.

vue juridique et pratique, l'obligation des États de coopérer à la fourniture de secours d'urgence doit concilier trois impératifs majeurs : premièrement, elle ne peut empiéter sur la souveraineté de l'État touché, deuxièmement, elle doit prendre la forme d'une obligation de comportement des États portant assistance et, troisièmement, elle doit être pertinente et limitée à l'assistance en cas de catastrophe en englobant les divers éléments spécifiques qui sont normalement constitutifs de la coopération en la matière.

A. Nature de la coopération et respect de la souveraineté de l'État touché

82. De par sa nature même, il est probable que la coopération entre en conflit avec les prérogatives souveraines de l'État bénéficiaire. Par exemple, l'approvisionnement alimentaire des populations ou l'intervention d'équipes étrangères de recherche et de secours peuvent tous deux être regardés comme une atteinte à la notion classique de souveraineté étatique. L'impératif légitime du respect de la souveraineté de l'État touché a été envisagé de façon approfondie dans les rapports précédents du Rapporteur spécial et lors des débats antérieurs de la Commission. Aussi, tout en réaffirmant que cette question reste un élément central à prendre en considération dans la nature de la coopération, elle ne sera abordée que brièvement dans la présente section.

83. Toute tentative pour fournir des secours en cas de catastrophe doit obéir au principe de souveraineté. L'idée étant de faire respecter et de préserver la souveraineté de l'État touché, l'article 5 dispose que la coopération se fera « en application du présent projet d'articles », partant, en application du projet d'article 9, qui confie à l'État touché « en vertu de sa souveraineté » la responsabilité première de fournir une assistance en cas de catastrophe, cantonnant tous les autres acteurs intéressés à un rôle subsidiaire.

84. La tentative pour concilier fourniture d'une assistance et respect de la souveraineté de l'État touché n'est pas nouvelle en droit international. Comme indiqué au paragraphe 1 du commentaire du projet d'article 5¹⁴⁴, la Charte des Nations Unies concilie les concepts de souveraineté [Article 2 (par. 1)] et de coopération internationale [Articles 1 (par. 3), 13, 55 et 56]. Pareil équilibre est réalisé 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 Unies¹⁴⁵, dans la résolution 46/182 de l'Assemblée générale sur le renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence de l'Organisation des Nations Unies et dans la Convention de Tampere.

B. Obligation de coopérer, obligation de moyens

85. L'obligation de coopérer est également consacrée à l'article 17 du projet d'articles final sur le droit des aquifères transfrontières, adopté par la Commission à sa soixantième session, en 2008¹⁴⁶. Son paragraphe 4 est ainsi libellé :

Les États fournissent une coopération scientifique, technique, logistique et autre aux États dans lesquels survient une situation d'urgence. Cette coopération peut comprendre la coordination des opérations et communications internationales d'urgence et la mise à disposition de personnel d'urgence, de matériel et de fournitures d'urgence, de compétences scientifiques et techniques et d'une aide humanitaire.

86. L'article fait aux États obligation de fournir « une coopération scientifique, technique, logistique et autre » aux États en proie à une situation d'urgence afin de garantir la protection d'un aquifère. Il va plus loin que l'obligation générale de coopérer posée par le projet d'article 7 en ce qu'il décrit la coopération requise entre les États touchés et les acteurs prêtant assistance dans les situations d'urgence. Il est précisé dans le commentaire de l'article 17 que la Commission a établi une « obligation de moyens et non une obligation de résultat¹⁴⁷ » et que

[l]'assistance requise concernerait la coordination des opérations et des communications d'urgence, l'envoi de personnel d'urgence entraîné et de matériel et fournitures d'urgence ainsi que les services d'experts scientifiques et techniques et une aide humanitaire¹⁴⁸.

87. La Déclaration de l'ASEAN sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe naturelle, qui date de 1976¹⁴⁹, contient une disposition similaire, selon laquelle :

Les États membres coopèrent, dans la mesure de leurs compétences respectives, afin d'améliorer :

- a) leurs canaux de communication concernant l'alerte aux catastrophes ;
- b) l'échange d'experts et d'assistants ;
- c) la communication d'informations et de documents ;
- d) et la distribution de fournitures médicales, de services et de secours en cas de catastrophe.

88. Des obligations de moyens, et non de résultat, sont consacrées dans plusieurs instruments des Nations Unies. Au paragraphe 12 de l'annexe à la résolution 46/182 de 1991, l'Assemblée générale a demandé à l'Organisation des Nations Unies de coordonner les efforts déployés dans le cadre de l'aide d'urgence, mais n'a pas précisé que cette coordination devait aboutir à un résultat déterminé. La Déclaration concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international, adoptée en 1974, met l'accent sur les moyens, en appelant au « [r]enforcement, par des mesures individuelles et collectives, de la coopération économique, commerciale, financière et technique entre les pays en voie de développement¹⁵⁰ ».

89. Dans sa résolution 2008/36 du 25 juillet 2008 relative à l'aide humanitaire d'urgence, le Conseil économique et social a lui aussi appelé à l'adoption d'un comportement précis sans envisager de résultat particulier, en

[*encourageant*] les États Membres à mettre en place et renforcer un cadre propice au renforcement des capacités des autorités nationales et locales, des sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et des organisations non gouvernementales et communautaires nationales et locales en matière de fourniture rapide de l'assistance humanitaire et encourage également la communauté internationale, les

¹⁴⁴ *Annuaire... 2010*, vol. II (2^e partie), par. 331.

¹⁴⁵ Résolution 2625 (XXV) du 24 octobre 1970 de l'Assemblée générale.

¹⁴⁶ *Annuaire... 2008*, vol. II (2^e partie), par. 53.

¹⁴⁷ *Ibid.*, paragraphe 4 du commentaire.

¹⁴⁸ *Ibid.*, paragraphe 9 du commentaire.

¹⁴⁹ Signée à Manille le 26 juin 1976, *Malaya Law Review*, vol. 20 (1978), p. 411.

¹⁵⁰ Résolution 3201 (S-VI) de l'Assemblée générale, par. 4 s.

organismes compétents des Nations Unies et les autres institutions et organisations compétentes à apporter un appui aux autorités nationales dans l'exécution de leurs programmes de renforcement des capacités, y compris grâce à la coopération technique et aux partenariats à long terme fondés sur la reconnaissance de leur rôle majeur en matière d'assistance humanitaire¹⁵¹.

90. Plusieurs conventions multilatérales privilégient l'institution d'une obligation de moyens. Les États parties à la Convention de Tampere ont ainsi décidé, à l'article 3, paragraphe 2 c, de la Convention, « [l]a mise à disposition rapide d'une assistance en matière de télécommunication pour atténuer les effets d'une catastrophe » sans préciser le type de réseau de télécommunication à utiliser. L'Accord de l'ASEAN contient quant à lui des dispositions détaillées sur les modes de coopération technique et scientifique, mais ne les érige pas en obligations. Par exemple, à l'article 18, paragraphe 1 b, de l'Accord, les membres de l'Association sont convenus d'encourager l'uniformisation du mode de présentation des données et des informations, sans toutefois fixer de date déterminée pour ce faire. De même, la Convention relative aux droits des personnes handicapées et la Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique imposent des obligations de moyens et non de résultat.

91. En dehors du cadre du droit international relatif aux secours en cas de catastrophe à proprement parler, l'obligation de coopérer figure également en tant qu'obligation de moyens et non de résultat dans de nombreux traités bilatéraux, comme celui conclu dans le domaine de l'agriculture entre les États-Unis d'Amérique et le Mexique, par lequel ceux-ci se sont engagés à coopérer pour la fumigation des poires mais pas à éradiquer la *Grapholita molesta* (tordeuse orientale du pêcher)¹⁵². L'accord conclu entre l'Union européenne et les États-Unis sur les substances réglementées prévoit l'instauration d'une coopération technique et en particulier l'adoption de programmes de formation et d'échanges pour les responsables concernés, mais n'exige pas de ces responsables qu'ils réussissent au préalable un test de connaissances¹⁵³.

92. Comme d'autres obligations juridiques internationales, la coopération dans le domaine de la protection des personnes en cas de catastrophe entraîne de par sa nature même une obligation de moyens et non de résultat.

C. Catégories de coopération

93. Dans le cadre du sujet, l'obligation de coopérer a un objectif bien précis : protéger les personnes en cas de catastrophe. La réalisation de cet objectif impose le

¹⁵¹ Documents officiels du Conseil économique et social, Supplément n° 1 (E/2008/99), résolution 2008/36 du Conseil économique et social en date du 25 juillet 2008 intitulée « Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence fournie par les organismes des Nations Unies », par. 2.

¹⁵² États-Unis, Département d'État, n° 02-50, 2002 WL 1517444 (Traité), Mémoire d'accord conclu entre, d'une part, le Département de l'agriculture américain et le Bureau du représentant américain au Commerce et, d'autre part, le Ministère de l'agriculture, de l'élevage, du développement rural, des pêches et de l'alimentation et le Ministère de l'économie des États-Unis du Mexique concernant certains aspects du commerce des produits alimentaires et agricoles, signé à Washington et à Mexico les 29 mars et 1^{er} et 3 avril 2002.

¹⁵³ Journal officiel des Communautés européennes, L 164/27, 21 juin 1997, art. 9.

plus souvent de coopérer pour mener à bien des activités telles que la fourniture de soins médicaux, de denrées alimentaires, de formations dans le domaine agricole, de secours aux sinistrés, d'abris, de vêtements et d'eau, et l'exécution de programmes d'enseignement, d'échanges professionnels, de réforme institutionnelle, d'assistance technique et de promotion des droits de l'homme et des libertés civiles¹⁵⁴. L'obligation de coopérer doit être entendue comme englobant une grande variété d'activités de coordination et de nature technique, scientifique et logistique. On trouve des indications concernant la portée de ces activités dans le cadre du projet d'article 5 dans d'autres instruments juridiques internationaux connexes qui précisent la nature de la coopération en question.

94. La coopération est expressément envisagée dans différents instruments des Nations Unies. Dans la résolution 46/182, l'Assemblée générale précise que l'Organisation des Nations Unies devrait jouer un rôle de coordination et, par exemple,

établir un fichier central de tous les personnels spécialisés et équipes de spécialistes techniques, ainsi que des fournitures, matériels et services d'urgence disponibles au sein du système des Nations Unies et auprès des gouvernements, organisations intergouvernementales et organisations non gouvernementales et pouvant être rapidement mis à contribution par l'Organisation des Nations Unies¹⁵⁵.

La Déclaration concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international préconise quant à elle le renforcement de la coopération technique, ce que fait également la résolution 2008/36 du Conseil économique et social relative à l'aide humanitaire. Ces deux instruments ne précisent toutefois nullement le sens à donner à l'expression « coopération technique ».

95. Certains instruments multilatéraux envisagent des catégories de coopération précises sans en dresser la liste, exhaustive ou non. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels évoque par exemple la coopération économique et technique (art. 2) et l'élaboration de programmes concrets de lutte contre le problème de la faim (art. 11). Une série d'instruments relatifs à l'environnement appellent également à une action coordonnée axée sur ces catégories générales. La Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement (ou « Déclaration de Stockholm »), adoptée en 1972, prévoit « d'accélérer le développement par le transfert d'une aide financière et technique substantielle », qui englobe « des informations et compétences scientifiques en ce qui concerne la lutte contre la dégradation de l'environnement¹⁵⁶ ». La Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone encourage quant à elle tous les États parties à échanger des renseignements scientifiques, techniques, socioéconomiques, commerciaux et juridiques appropriés aux fins de la Convention. Enfin, le Protocole de Montréal appelle les pays développés à fournir une aide financière et à faciliter le transfert de technologie aux pays les moins avancés (art. 5 et 10).

¹⁵⁴ Holland Anthony, « The responsible role for international charitable grantmaking in the wake of the September 11, 2001 terrorist attacks », p. 911.

¹⁵⁵ Annexe, par. 25.

¹⁵⁶ Voir Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement, Stockholm, 5-16 juin 1972 (A/CONF.48/14/Rev.1), première partie, chap. I.

96. D'autres traités multilatéraux contiennent des dispositions plus détaillées qui donnent des éclaircissements sur les catégories générales de coopération qu'ils recensent. L'article 32, paragraphe 1 *d*, de la Convention relative aux droits des personnes handicapées préconise la fourniture d'«une assistance technique et une aide économique», y compris en «facilitant l'acquisition et la mise en commun de technologies d'accès et d'assistance et en opérant des transferts de technologie». De même, l'article 3, paragraphe 2 *c*, de la Convention de Tampere prévoit la «mise à disposition rapide d'une assistance en matière de télécommunication pour atténuer les effets d'une catastrophe» grâce notamment à «l'installation et la mise en œuvre de ressources de télécommunication fiables et souples qui seront utilisées par les organisations de secours et d'assistance humanitaires» (art. 3, par. 2 *d*).

97. L'article 18 de l'Accord de l'ASEAN contient des dispositions encore plus détaillées :

Coopération technique

1. En vue d'améliorer la préparation aux catastrophes et d'atténuer les conséquences de celles-ci, les Parties mènent des activités de coopération technique, et notamment :

- a. Facilitent la mobilisation des ressources nécessaires entre elles et auprès des tiers ;
- b. Encouragent l'uniformisation du mode de présentation des données et des informations ;
- c. Encouragent l'échange d'informations, de connaissances, de technologies, de techniques et de savoir-faire pertinents ;
- d. Mènent des programmes de formation, d'information et de sensibilisation adéquats, en particulier dans le domaine de la prévention des catastrophes et de l'atténuation de leurs conséquences, ou font le nécessaire pour que de tels programmes puissent être menés ;
- e. Élaborent et mènent des programmes de formation à l'intention des décideurs, des spécialistes de la gestion des catastrophes et des acteurs portant assistance aux niveaux local, national et régional ; et
- f. Renforcent la capacité technique des Parties à mettre le présent Accord en application.

2. Le centre de coordination de l'assistance humanitaire de l'ASEAN facilitera les activités de coopération technique recensées ci-dessus au paragraphe 1.

98. La Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique envisage différents types de coopération qu'elle classe sous des titres généraux et donne une liste détaillée d'actions pour chacun. Elle permet par exemple à l'Agence internationale de l'énergie atomique de :

b) Prêter son concours à un État Partie ou à un État Membre, sur demande, pour l'une quelconque des questions ci-après ou d'autres questions appropriées :

- i) Élaboration de plans d'urgence pour les cas d'accidents nucléaires et de situations d'urgence radiologique ainsi que de la législation appropriée ;
- ii) Mise au point de programmes de formation appropriés pour le personnel appelé à intervenir dans les cas d'accidents nucléaires et de situations d'urgence radiologique ;
- iii) Transmission des demandes d'assistance et d'informations pertinentes en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique ;

iv) Mise au point de programmes, de procédures et de normes appropriés de surveillance de la radioactivité ;

v) Exécution d'études pour déterminer la possibilité de mettre en place des systèmes appropriés de surveillance de la radioactivité.

Cette liste n'est pas exhaustive mais elle présente clairement de nombreuses formes de coopération et permet, par analogie, d'en envisager d'autres.

99. Dans d'autres domaines, la plupart des accords bilatéraux qui prescrivent une certaine forme de coopération technique contiennent une liste des types d'assistance visés. Ainsi, le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie a conclu des accords avec des juridictions internes prévoyant la fourniture d'une assistance technique et la communication d'éléments de preuve pour des procès menés devant ces juridictions. Ces accords mentionnent le type d'assistance technique visé. Par ailleurs, le mémorandum d'accord conclu entre les États-Unis et le Mexique dans le domaine de l'agriculture énumère des types d'activité précis, comme la fumigation¹⁵⁷, tandis que celui conclu entre les États-Unis et la République de Corée dans le domaine de la science et de la technologie précise que la coopération comprend des recherches, l'échange d'informations scientifiques, des visites scientifiques, des échanges individuels, des séminaires et des ateliers conjoints et d'autres types d'activités convenues par les parties¹⁵⁸.

100. Comme il est dit dans les paragraphes qui précèdent, les instruments existant dans le domaine des secours en cas de catastrophe prévoient, en termes généraux, l'instauration d'une coopération scientifique, technique et logistique. Cela comporte la coordination des communications et le partage des informations, la mise à disposition de personnel, de matériel d'intervention et de fournitures, mais aussi la fourniture de conseils scientifiques et techniques afin de renforcer la capacité d'intervention de l'État touché. Compte tenu de la nature d'un grand nombre de ressources nécessitées par les secours, les obstacles réglementaires à l'entrée de personnel, de matériel et de fournitures posent des problèmes particuliers et sont donc régis par une série d'accords internationaux, régionaux et bilatéraux. En outre, beaucoup d'accords plus récents ont porté essentiellement sur la coopération préalable, mettant l'accent sur la prévention et la préparation aux catastrophes, notamment les dispositifs de recherche et de sauvetage, les besoins des capacités de réserve, les systèmes d'alerte rapide, l'échange d'informations relatives à la détection des risques et les plans d'intervention.

1. COMMUNICATIONS ET ÉCHANGE D'INFORMATIONS

101. L'un des aspects de la coopération souvent évoqué dans les instruments relatifs aux secours en cas de catastrophe est la communication. La coordination des communications et l'échange d'informations sont essentiels pour que l'intervention soit efficace. Par conséquent, nombre des instruments relatifs aux secours en cas de catastrophe traitent également de la question de l'échange

¹⁵⁷ Voir *supra* la note 152.

¹⁵⁸ Mémorandum d'accord conclu entre la National Science Foundation des États-Unis et la Korea Science and Engineering Foundation de la République de Corée relatif à la coopération dans le domaine de la science et de la technologie, signé à Arlington en septembre 2000.

d'informations¹⁵⁹. Le préambule de la Convention de Tampere par exemple dispose que «la radiodiffusion joue un rôle déterminant dans la diffusion d'informations précises destinées aux populations sinistrées»¹⁶⁰ et la Convention-cadre d'assistance en matière de protection civile, adoptée en 2000, demande à l'État bénéficiaire de fournir «toutes les informations nécessaires et disponibles relatives à la situation considérée afin d'assurer le bon déroulement de l'assistance» (art. 4 a 1). Le Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015 met également en avant le rôle essentiel que jouent l'échange d'informations, le dialogue et la coopération en cas de catastrophe¹⁶¹.

102. L'approche de la question de la communication varie d'un instrument à l'autre : certains instruments se réfèrent d'une façon générale à l'utilité de disposer de communications efficaces pour les secours en cas de catastrophe ou prévoient l'obligation générale, pour l'État touché, de faciliter les communications, tandis que d'autres donnent des indications plus précises quant à la facilitation des communications dans ce type de situation. Par exemple, l'accord-type de l'Association de droit international relatif aux actions de secours humanitaire prévoit que,

dans la zone d'opérations, l'organisation aura le droit de communiquer par radio, télégraphe ou par tout autre moyen et d'établir les facilités nécessaires pour maintenir lesdites communications à l'intérieur de ses installations ou entre ces installations et ses unités de service¹⁶².

De même, les Directives sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile étrangères dans le cadre des opérations de secours en cas de catastrophe (Directives d'Oslo) établissent que «[l']État touché doit fournir à la communauté internationale des informations à jour et exactes sur la nature et l'ampleur de la catastrophe, de façon à accroître l'efficacité de l'assistance extérieure¹⁶³».

¹⁵⁹ Voir, par exemple, l'Accord sur la coopération à travers les frontières afin d'éviter ou de limiter les dommages infligés aux personnes, aux biens ou à l'environnement en cas d'accident, conclu en 1989 entre le Danemark, la Finlande, la Norvège et la Suède, dont l'article 6, par. 1, dispose que les parties contractantes échangent les informations d'importance pour l'Accord. Voir aussi l'Accord entre les gouvernements des États participants de l'Organisation de coopération économique de la mer Noire relatif à la collaboration en matière d'aide et d'intervention d'urgence en cas de catastrophe naturelle ou due à l'homme, art. 4, par. 4.

¹⁶⁰ Voir également l'article 3 (par. 2), qui préconise «[l]a mise en œuvre d'équipement de télécommunication de Terre et par satellite pour prévoir et surveiller les risques naturels, les risques sanitaires et les catastrophes et pour fournir des informations y relatives ; [et le] partage des informations concernant les risques naturels, les risques sanitaires et les catastrophes entre les États parties et avec d'autres États et des entités autres que des États, et la diffusion de ces informations auprès du public et notamment des communautés exposées».

¹⁶¹ 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.

¹⁶² Rapport spécial sur un projet d'accord-type relatif aux actions de secours humanitaires, art. 6, *Report of the Fifty-ninth Conference of the International Law Association, Belgrade, 17-23 August 1980*, Londres, Association de droit international, 1982. Voir aussi l'Accord de coopération en cas de catastrophe naturelle ou de situation d'urgence grave conclu le 6 décembre 2001 entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République des Philippines, art. 8 2) [les autorités compétentes de l'État requérant doivent aider les unités d'aide à utiliser les systèmes de télécommunication existants ou des fréquences spéciales, voire les deux, ou encore à établir un système de télécommunication d'urgence].

¹⁶³ OCHA, *Directives sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile étrangères dans le cadre des opérations de secours*

103. S'agissant des mesures substantielles destinées à améliorer les communications, l'article 11 c de l'Accord portant création de l'Organisme caraïbe d'intervention rapide en cas de catastrophe prévoit la création et l'exploitation d'un système d'intervention d'urgence capable de faire face aux télécommunications d'urgence. L'instrument le plus complet dans ce domaine est la Convention de Tampere, qui régit la coopération concernant l'utilisation des télécommunications et des technologies de l'information en cas de catastrophe.

2. ASSISTANCE SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE

104. Une autre forme de coopération souvent évoquée est la fourniture d'assistance et de conseils scientifiques, techniques ou technologiques. La nature des catastrophes imposera d'avoir recours à telles ou telles technologies ou compétences particulières qui ne sont pas nécessairement faciles à trouver dans le pays touché, ou qui n'y sont pas disponibles en quantité suffisante ou à un degré suffisamment élevé. Par conséquent, de nombreux instruments préconisent expressément la fourniture d'une assistance scientifique et technique, comme l'Accord de l'ASEAN qui, en son article 18 sur la coopération technique, appelle les Parties à encourager les échanges d'informations, de connaissances, de technologies, de techniques et de savoir-faire pertinents¹⁶⁴. La Convention-cadre d'assistance en matière de protection civile se réfère également, en son article 2 a, à la coopération et en particulier à l'échange d'expertise. Par ailleurs, de nombreux accords bilatéraux prévoient une assistance mutuelle concernant les questions scientifiques et techniques¹⁶⁵.

105. La technologie peut aussi renforcer les communications, l'utilisation des technologies de l'information et des télécommunications pouvant améliorer nettement l'échange d'informations et renforcer l'efficacité d'ensemble des opérations de secours en cas de catastrophe. Aux termes de la Convention de Tampere, on entend par «assistance en matière de télécommunication» la mise à disposition de ressources telles que des équipements, des matériels, des informations, la formation, le spectre des fréquences radioélectriques, la capacité de réseau ou de transmission ou toute autre ressource nécessaire aux télécommunications. Un autre accord qui traite d'une catégorie précise de coopération technologique est la Charte relative à une coopération visant à l'utilisation coordonnée des moyens spatiaux en cas de situations de catastrophe naturelle ou technologique (également connue

en cas de catastrophe (également connues sous le nom de «Directives d'Oslo»), révisées le 1^{er} novembre 2007, par. 54.

¹⁶⁴ Art. 18 c. Voir *supra* le paragraphe 97.

¹⁶⁵ Voir, par exemple, la Convention sur l'assistance mutuelle dans la lutte contre les catastrophes et les accidents conclue entre le Royaume des Pays-Bas et le Royaume de Belgique (La Haye, 14 novembre 1984), qui dispose à l'article 13 que les Parties échangeront toutes informations utiles de caractère scientifique et technique (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1526, n° 26466, p. 27) ; voir aussi le Protocole de coopération technique et d'assistance mutuelle en matière de protection civile conclu entre le Royaume d'Espagne et la République du Portugal (Evora, 9 mars 1992), art. 1, par. 2 (ibid., vol. 1730, n° 30218, p. 191) ; et l'Accord de coopération pour la prévention, la prévention et l'assistance mutuelle en cas de catastrophe conclu entre le Royaume d'Espagne et la République argentine (Madrid, 3 juin 1988), art. IV (ibid., vol. 1689, n° 29123, p. 23).

sous le nom de Charte internationale «Espace et catastrophes majeures»), qui porte sur la coordination de la technologie satellitaire dans le cadre des secours en cas de catastrophe¹⁶⁶.

3. PERSONNEL HUMANITAIRE

106. Pour pouvoir fournir une assistance efficace en cas de catastrophe, il faut aussi que la mise à disposition du personnel humanitaire destiné à renforcer la capacité de réaction de l'État touché soit coordonnée; cela concerne notamment les équipes médicales, les équipes de recherche et de sauvetage et les spécialistes techniques. Divers instruments appellent les États à coordonner leurs efforts et à faciliter l'entrée rapide de personnel humanitaire dans le pays touché, notamment les résolutions de l'Assemblée générale 46/182 de 1991¹⁶⁷ et 57/150 de 2002¹⁶⁸, ainsi que les Mesures propres à accélérer les secours internationaux¹⁶⁹ adoptées par la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et le Conseil économique et social en 1977, et entérinées par l'Assemblée générale dans sa résolution 32/56¹⁷⁰.

107. Outre l'entrée du personnel dans le pays, les instruments traitent également de la coordination, de la facilitation et de la supervision de l'assistance fournie dans l'État touché. Les questions qui reviennent le plus souvent sont la liberté de circulation, le transport du personnel, l'accès aux installations et la coordination avec l'État touché, y compris la fourniture d'un appui, d'informations utiles, de conseils, et de services de traduction et d'interprétation. Dans sa résolution 46/182, l'Assemblée générale a insisté d'une manière générale sur l'idée de faciliter le travail des équipes de secours. La Convention de Tampere dispose, à l'article 9, que «[I]es États parties réduisent ou éliminent, si possible et en conformité avec leur législation nationale, les obstacles réglementaires [...] limitant les mouvements des personnels qui exploitent les équipements de télécommunication ou qui sont indispensables à leur utilisation efficace». Les Directives d'Oslo, quant à elles, préconisent, au paragraphe 60, d'accorder un libre accès aux zones sinistrées aux équipes de secours. L'Accord portant création de l'Organisme caraïbe d'intervention rapide en cas de catastrophe prévoit quant à lui, aux articles 16 et 22, que l'État touché coopérera par la mise à disposition d'installations et de services locaux et la facilitation du transit à travers son territoire du personnel de secours.

108. Différents instruments, dont la Convention-cadre d'assistance en matière de protection civile, la Convention de Tampere (art. 5, par. 3), la Convention interaméricaine visant à faciliter l'apport d'assistance dans les cas de catastrophes et les Directives d'Oslo, traitent de l'identification et de la protection du personnel de secours. Au paragraphe 4 de sa résolution 57/150, l'Assemblée générale a demandé «à tous les États de prendre les mesures

nécessaires pour assurer la sécurité et la protection des équipes internationales de recherche et de sauvetage opérant sur leur territoire».

4. PRODUITS DE PREMIÈRE NÉCESSITÉ ET MATÉRIEL DE SECOURS

109. La conduite des opérations de secours nécessite par ailleurs toute une série d'articles et de matériel. Les victimes de catastrophes ont notamment besoin de nourriture, de vêtements et de médicaments pour satisfaire leurs besoins élémentaires. Les équipes de secours ont quant à elles besoin de téléphones, de radios, d'ordinateurs, de véhicules et de matériel de construction pour pouvoir agir efficacement. Une partie des articles et du matériel nécessaires au lendemain d'une catastrophe peuvent être trouvés sur place dans le pays touché, mais il peut être nécessaire d'en importer s'il n'y en a pas en quantité suffisante. Compte tenu de la nature des catastrophes, il est essentiel que les produits de première nécessité soient fournis rapidement. En outre, nombre d'entre eux – comme les denrées alimentaires et les médicaments – pourraient s'abîmer ou arriver à expiration s'ils ne sont pas transportés et livrés rapidement. La coopération revêt une importance particulière dans le domaine de la fourniture des produits de première nécessité et du matériel de secours et de la facilitation de leur entrée dans le pays concerné, car bon nombre d'articles nécessaires sont soumis à une réglementation interne stricte. Il s'agit notamment des denrées alimentaires, des médicaments, des machines, du matériel de télécommunication, des véhicules et des chiens de sauvetage.

110. De nombreux accords et lignes directrices traitent des moyens de faciliter l'entrée rapide des produits de première nécessité et du matériel de secours. Certains instruments précisent quels sont ces produits dans le cadre de dispositions détaillées, tandis que d'autres évoquent de façon générale «des produits de première nécessité et du matériel de secours», une catégorie très vaste. Dans sa résolution 46/182, l'Assemblée générale a appelé d'une manière générale à la coordination pour faciliter un accès rapide aux moyens de secours et a indiqué que «[I]es pays sujets aux catastrophes devraient mettre au point des procédures spéciales d'urgence, afin d'accélérer l'achat et le déploiement des matériels et fournitures de secours¹⁷¹». Les Mesures propres à accélérer les secours internationaux¹⁷² mettent aussi l'accent sur la coordination pour éviter tout retard lié à des obstacles réglementaires.

111. Certains instruments mentionnent tels ou tels matériel et fournitures précis. L'article 14 *a* de l'Accord de l'ASEAN parle ainsi de matériel de télécommunication et de véhicules. La résolution 46/182 de l'Assemblée générale et la Convention internationale pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers (la «Convention de Kyoto») appellent les États touchés à faciliter l'entrée des médicaments. La Convention de Kyoto mentionne expressément les chiens de sauvetage au premier rang des types d'envois de secours devant bénéficier d'une procédure accélérée. Plusieurs accords bilatéraux,

¹⁶⁶ Disponible à l'adresse suivante: www.disasterscharter.org.

¹⁶⁷ Par. 27 et 28.

¹⁶⁸ Par. 3.

¹⁶⁹ CICR/FICR, *Manuel du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge*, 14^e éd., Genève, 2011, p. 1306.

¹⁷⁰ Voir aussi la Convention interaméricaine visant à faciliter l'apport d'assistance dans les cas de catastrophes, art. VII; et la décision n° 39 de la Ligue des États arabes (Accord de coopération arabe sur la réglementation et la facilitation des opérations de secours), art. 3.

¹⁷¹ Annexe, par. 30.

¹⁷² *Manuel du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge* (note 169 *supra*), recommandation D.

tels que l'Accord concernant l'amélioration de services de secours dans les régions frontalières¹⁷³, conclu entre la Suède et la Norvège, et l'Accord de coopération en cas de catastrophe naturelle ou de situation d'urgence grave, conclu en 2001 entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République des Philippines, traitent également de la procédure d'entrée des chiens de sauvetage.

112. Certains accords envisagent aussi la réexportation des biens afin que les produits de première nécessité et le matériel de secours puissent être efficacement réaffectés là où on en a le plus besoin. L'article 14 *b* de l'Accord de l'ASEAN appelle à faciliter l'entrée et le séjour sur son territoire, *et la sortie de son territoire**, du personnel participant aux secours et des équipements, moyens et matériel utilisés dans le cadre des secours. De même, l'article 9, paragraphe 2 *d*, de la Convention de Tampere appelle à réduire les « dispositions réglementaires limitant le transit des ressources de télécommunication en direction ou en provenance du territoire d'un État partie ou à travers ce territoire ».

113. La coopération suppose que l'État touché prenne des mesures pour accélérer et faciliter les opérations de secours, mais aussi que les acteurs portant assistance coordonnent et planifient leurs opérations, afin de réduire les complications liées à la fourniture des secours. Si les acteurs portant assistance disposent des informations nécessaires et sont dûment préparés pour répondre aux exigences de l'État touché, le processus pourra être plus efficace. Les Mesures propres à accélérer les secours internationaux recommandent aux donateurs de limiter leurs contributions aux articles de secours hautement prioritaires indiqués par les services et organismes de secours compétents¹⁷⁴. De nombreux instruments prévoient que les États touchés doivent présenter des demandes relativement précises, et que les acteurs portant assistance doivent s'y conformer. L'article II *b* de la Convention interaméricaine visant à faciliter l'apport d'assistance dans les cas de catastrophes dispose, par exemple,

qu'en cas de catastrophe, l'État assistant consulte l'État assisté pour savoir quel type d'assistance il estime la mieux adaptée aux populations sinistrées.

La communication des exigences, des capacités et des attentes des parties concernées peut faciliter grandement la fourniture des secours et atténuer les difficultés causées par la réglementation.

5. COOPÉRATION DANS LE DOMAINE DE LA PRÉPARATION, DE LA PRÉVENTION ET DE L'ATTÉNUATION DES CONSÉQUENCES DES CATASTROPHES

114. Les conventions les plus récentes portent essentiellement sur la prévention et la préparation, et ne sont plus axées au premier chef sur l'intervention en cas de catastrophe. De nombreux instruments traitent non seulement de la coopération en matière de secours, mais aussi de la prévention des catastrophes et de l'atténuation de leurs conséquences : dispositifs de recherche et de sauvetage, capacités de réserve, systèmes d'alerte rapide, échange

d'informations relatives à l'évaluation et à l'identification des risques, planification des interventions d'urgence et renforcement des capacités.

115. Le Cadre d'action de Hyogo fait une large place à la prévention et à la préparation, précisant que l'un des principaux objectifs de l'accord est de « [m]ettre en commun les pratiques les plus efficaces et les enseignements tirés de l'expérience pour contribuer à la prévention des catastrophes dans le contexte de la réalisation d'un développement durable, et recenser les lacunes et les difficultés rencontrées¹⁷⁵ ». Dans sa résolution 46/182¹⁷⁶, l'Assemblée générale reconstruit la coopération par l'échange d'informations scientifiques et techniques sur l'évaluation et la prévention des catastrophes, l'atténuation de leurs effets et l'alerte rapide, et la fourniture d'une aide aux pays en développement pour qu'ils renforcent leurs capacités en matière de prévention des catastrophes et d'atténuation de leurs effets. Au paragraphe 7 de sa résolution 57/150, l'Assemblée générale a plus largement encouragé « le renforcement de la coopération entre États aux niveaux régional et sous-régional en matière de préparation et de réaction en cas de catastrophe, notamment en ce qui concerne la création de capacités à tous les niveaux¹⁷⁷ ». D'autres instruments appellent à coopérer dans le domaine de la formation d'experts, de la recherche et des études en vue d'améliorer la préparation, tels que l'Accord de l'ASEAN, qui dispose, en son article 19, paragraphe 1, que

les Parties, à titre individuel ou collectif, y compris en collaboration avec les organisations internationales compétentes, encouragent et, chaque fois que possible, soutiennent les programmes de recherche scientifique et technique relatifs aux causes et conséquences des catastrophes et aux moyens, méthodes, techniques et matériel visant à réduire les risques de catastrophe.

116. Au vu de ce qui précède, le Rapporteur spécial conclut qu'il est justifié d'insérer dans le projet d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe un projet d'article relatif à l'obligation de coopérer. Le numéro de ce projet d'article et sa place au sein de l'ensemble du projet seront fixés à une date ultérieure. Le plus simple et le plus efficace serait d'établir ce projet d'article sur le modèle de l'article 17, paragraphe 4, du projet d'articles sur le droit des aquifères transfrontières cité plus haut¹⁷⁸. Il serait donc ainsi libellé :

« Projet d'article A. Obligation de coopérer »

« Les États et les autres acteurs mentionnés au projet d'article 5 fournissent à l'État touché une coopération scientifique, technique, logistique et autre, selon qu'il conviendra. Cette coopération peut comprendre la coordination des opérations de secours internationales et des communications et la mise à disposition de personnel de secours, de matériel et de fournitures de secours, de compétences scientifiques et techniques et d'une aide humanitaire. »

¹⁷⁵ A/CONF.206/6, chap. I, résolution 2, par. 10 c.

¹⁷⁶ Annexe, par. 5, 13 et 14.

¹⁷⁷ Voir aussi le Protocole sur la santé dans la Communauté de développement de l'Afrique australe, dont l'article 25 *b* appelle les Parties à collaborer et à faciliter les efforts régionaux déployés en matière de sensibilisation du public, de réduction des risques, de préparation et de plans de gestion en cas de catastrophe d'origine naturelle ou humaine.

¹⁷⁸ Voir *supra* le paragraphe 85.

¹⁷³ Signé à Oslo le 19 mars 1974 (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1424, n° 24063, p. 301).

¹⁷⁴ *Manuel...* (note 169 *supra*), recommandation F.

PROTECTION DES PERSONNES EN CAS DE CATASTROPHE

[Point 4 de l'ordre du jour]

DOCUMENT A/CN.4/662

Sixième rapport sur la protection des personnes en cas de catastrophe, par M. Eduardo Valencia-Ospina, Rapporteur spécial

[Original: anglais]
[3 mai 2013]

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Pages</i>
Instruments multilatéraux cités dans le présent rapport.....	2
Ouvrages cités dans le présent rapport.....	3
	<i>Paragraphes</i>
INTRODUCTION	1-10 5
PRÉVENTION.....	11-162 6
A. Évolution du concept de réduction des risques de catastrophe.....	11-35 6
B. La prévention, principe du droit international	36-69 11
1. Droit des droits de l'homme	42-53 12
2. Droit de l'environnement.....	54-69 14
a) Devoir de diligence.....	61-65 15
b) Principe de précaution	66-69 17
C. Coopération internationale en matière de prévention	70-112 18
1. Instruments bilatéraux	76-81 19
2. Instruments multilatéraux	82-112 20
a) Instruments mondiaux	85-93 21
b) Instruments régionaux	94-112 23
D. Lois et politiques nationales	113-161 27
1. Prévention des risques	123-140 30
a) Évaluation des risques	124-130 30
b) Collecte et diffusion d'informations sur les risques	131-136 32
c) Mesures de contrôle de l'occupation des sols	137-140 32
2. Réduction des dommages	141-144 33
a) Normes de construction.....	142 33
b) Assurance	143-144 33
3. Préparation aux catastrophes	145-161 34
a) Cadre institutionnel	146-149 34
b) Financement.....	150 35
c) Planification préalable et éducation à l'échelon communautaire	151-152 35
d) Alerte rapide	153-161 36
E. Propositions de projets d'article.....	162 37

Instruments multilatéraux cités dans le présent rapport

Sources

Convention et statuts établissant une Union internationale de secours (Genève, 12 juillet 1927)	Société des Nations, <i>Recueil des Traités</i> , vol. 135, n° 3115, p. 247.
Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Paris, 9 décembre 1948)	Nations Unies, <i>Recueil des Traités</i> , vol. 78, n° 1021, p. 277.
Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Convention européenne des droits de l'homme) [Rome, 4 novembre 1950]	Ibid., vol. 213, n° 2889, p. 221.
Traité instituant la Communauté économique européenne (Rome, 25 mars 1957)	Ibid., vol. 294, n° 4300, p. 3. Voir également la version consolidée du Traité instituant la Communauté européenne, <i>Journal officiel des Communautés européennes</i> , C 340, 10 novembre 1997, p. 173, et celle du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, C 306 (17 décembre 2007), p. 1.
Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (New York, 16 décembre 1966)	Ibid., vol. 993, n° 14531, p. 3.
Pacte international relatif aux droits civils et politiques (New York, 16 décembre 1966)	Ibid., vol. 999, n° 14668, p. 171.
Convention sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets (Londres, Mexico, Moscou et Washington, ouverte à la signature le 29 décembre 1972)	Ibid., vol. 1046, n° 15749, p. 121.
Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (Montego Bay, 10 décembre 1982)	Ibid., vol. 1834, n° 31363, p. 3.
Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (New York, 10 décembre 1987)	Ibid., vol. 1465, n° 24841, p. 85.
Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone (Vienne, 22 mars 1985)	Ibid., vol. 1513, n° 26164, p. 293.
Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone (Montréal, 16 septembre 1987)	Ibid., vol. 1522, n° 26369, p. 3.
Convention sur la notification rapide d'un accident nucléaire (Vienne, 26 septembre 1986)	Ibid., vol. 1439, n° 24404, p. 275.
Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique (Vienne, 26 septembre 1986)	Ibid., vol. 1457, n° 24643, p. 133.
Convention sur la réglementation des activités relatives aux ressources minérales de l'Antarctique (Wellington, 2 juin 1988)	RGDIP, t. 93 (1989), p. 182.
Convention relative aux droits de l'enfant (New York, 20 novembre 1989)	Nations Unies, <i>Recueil des Traités</i> , vol. 1577, n° 27531, p. 3.
Convention de Bamako sur l'interdiction d'importer en Afrique des déchets dangereux et sur le contrôle des mouvements transfrontières et la gestion des déchets dangereux produits en Afrique (Bamako, 30 janvier 1991)	Ibid., vol. 2101, n° 36508, p. 177.
Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (Espoo, 25 février 1991)	Ibid., vol. 1989, n° 34028, p. 309.
Accord portant création de l'Organisme caraïbe d'intervention rapide en cas de catastrophe (Port of Spain, 26 février 1991)	Ibid., vol. 2256, n° 40212, p. 53.
Convention interaméricaine visant à faciliter l'apport d'assistance dans les cas de catastrophes (Santiago du Chili, 7 juin 1991)	Organisation des États américains, <i>Documents officiels</i> , OEA/Ser.A/49.
Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux (Helsinki, 17 mars 1992)	Nations Unies, <i>Recueil des Traités</i> , vol. 1936, n° 33207, p. 269.
Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels (Helsinki, 17 mars 1992)	Ibid., vol. 2105, n° 36605, p. 457.
Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (New York, 9 mai 1992)	Ibid., vol. 1771, n° 30822, p. 107.

Sources

Convention sur la diversité biologique (Rio de Janeiro, 5 juin 1992)	Ibid., vol. 1760, n° 30619, p. 79.
Accord de coopération sur la prévision, la prévention et l'atténuation des effets des catastrophes naturelles et technologiques (Vienne, 18 juillet 1992)	Disponible en ligne à l'adresse suivante : www.biiicl.org/files/4299_cei_cooperation_agreement.pdf .
Convention (n° 174) concernant la prévention des accidents industriels majeurs (Genève, 22 juin 1993)	Nations Unies, <i>Recueil des Traités</i> , vol. 1967, n° 33639, p. 231.
Convention sur la sûreté nucléaire (Vienne, 20 septembre 1994)	Ibid., vol. 1963, n° 33545, p. 293.
Convention sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique (Paris, 14 octobre 1994)	Ibid., vol. 1954, n° 33480, p. 3.
Convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation (New York, 21 mai 1997)	<i>Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante et unième session, Supplément n° 49 (A/51/49)</i> , vol. III, résolution 51/229, annexe.
Traité d'Amsterdam modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes (Amsterdam, 2 octobre 1997)	<i>Journal officiel des Communautés européennes</i> , C 340, 10 novembre 1997, p. 1.
Accord entre les gouvernements des États participants de l'Organisation de coopération économique de la mer Noire relatif à la collaboration en matière d'aide et d'intervention d'urgence en cas de catastrophe naturelle ou due à l'homme (Sotchi, 15 avril 1998)	Disponible en ligne sur le site Web de l'Organisation de la coopération économique de la mer Noire, à l'adresse suivante : www.bsec-organization.org/UploadedDocuments/StatutoryDocumentsAgreements/Emergencyagreement071116.pdf .
Convention de Tampere sur la mise à disposition de ressources de télécommunication pour l'atténuation des effets des catastrophes et pour les opérations de secours en cas de catastrophe (Tampere, 18 juin 1998)	Nations Unies, <i>Recueil des Traités</i> , vol. 2296, n° 40906, p. 5.
Accord entre les États membres et membres associés de l'Association des États de la Caraïbe pour la coopération régionale en matière de catastrophes naturelles (Saint-Domingue, 17 avril 1999)	Disponible sur le site Web de l'Association des États de la Caraïbe, à l'adresse suivante : www.acs-aec.org .
Traité pour l'établissement de la Communauté d'Afrique de l'Est (Arusha, 30 novembre 1999)	Nations Unies, <i>Recueil des Traités</i> , vol. 2144, n° 37437, p. 255.
Convention-cadre d'assistance en matière de protection civile (Genève, 22 mai 2000)	Ibid., vol. 2172, n° 38131, p. 213.
Acte constitutif de l'Union africaine (Lomé, 11 juillet 2000)	Nations Unies, <i>Recueil des Traités</i> , vol. 2158, n° 37733, p. 3.
Accord de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence (Vientiane, 26 juillet 2005)	<i>ASEAN Documents Series 2005</i> , p. 157.
Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne (Lisbonne, 13 décembre 2007)	<i>Journal officiel de l'Union européenne</i> , C 306, 17 décembre 2007, p. 1.

Ouvrages cités dans le présent rapport

BANQUE MONDIALE <i>Analysis of Disaster Risk Management in Colombia: A Contribution to the Creation of Public Policies</i> , Bogota, 2011.	CAMERON, Linda «Environmental risk management in New Zealand: is there scope to apply a more generic framework?», <i>New Zealand Treasury Policy Perspectives Paper 06/06</i> , 2006.
BARNIDGE, Robert Perry Jr. «The due diligence principle under international law», <i>International Community Law Review</i> , vol. 8, n° 1 (2006), p. 81.	CONDORELLI, Luigi «The imputability to States of acts of international terrorism», <i>Israel Yearbook on Human Rights</i> , vol. 19 (1989), p. 233.
BAUM, Marsha <i>When Nature Strikes: Weather Disasters and the Law</i> , Westport, Connecticut, Praeger, 2007.	DRAKOPOULOS, J. et S. TASSOS «Earthquakes and their social, economic and legal implications», <i>Proceedings of the Seminar on Earthquake Preparedness, Athens, 11-14 January 1983</i> , Genève, Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe, 1984.
BUREAU DES NATIONS UNIES POUR LA PRÉVENTION DES CATASTROPHES (UNISDR) <i>Early Warning Practices Can Save Lives: Selected Examples – Good Practices and Lessons Learned</i> , Bonn, août 2010.	

- FARBER, Daniel A. et Jim CHEN
Disasters and the Law: Katrina and Beyond, New York, Aspen Publishers, 2006.
- FEINBERG, David L.
 «Hurricane Katrina and the public health-based argument for greater federal involvement in disaster preparedness and response», *Virginia Journal of Social Policy and the Law*, vol. 13, n° 3 (2005-2006), p. 596.
- FISHER, David
Law and Legal Issues in International Disaster Response: A Desk Study, Genève, Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, 2007.
- FRANCIS, Julian
 «Legal aspects of disaster management and rehabilitation: the recent Indian experience of the tsunami disaster», dans C. Raj Kumar et D. K. Srivastava (dir. publ.), *Tsunami and Disaster Management: Law and Governance*, Hong Kong, Sweet & Maxwell Asia, 2006, p. 243.
- FORTUN, Kim
 «Environmental right-to-know and the transmutations of law», dans A. Sarat et J. Lezaun (dir. publ.), *Catastrophe: Law, Politics and The Humanitarian Impulse*, Amherst/Boston, University of Massachusetts Press, 2009, p. 146.
- GARCIA, Márcio Pereira Pinto
 «Famine as a catastrophe: the role of international law», dans D. D. Caron et C. Leben (dir. publ.), *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles*, La Haye, Martinus Nijhoff, 2001, p. 229.
- GESTRI, Marco
 «EU Disaster response law: principles and instruments», dans A. de Guttry, M. Gestri et G. Venturini (dir. publ.), *International Disaster Response Law*, La Haye, T.M.C. Asser Press, 2012, p. 105.
- GREEN, Stephen
International Disaster Relief: Toward a Responsive System, New York, McGraw-Hill Book Company, 1977.
- HAND, Jacqueline
 «Disaster prevention presentation, from SCJIL symposium 2003», *Santa Clara Journal of International Law*, vol. 1, n° 1 (2003), p. 147.
- HARDING, Ronnie et Elizabeth FISHER (dir. publ.)
Perspectives on the Precautionary Principle, Sydney, Federation Press, 1995.
- HESSBRUEGGE, Jan Arno
 «The historical development of the doctrines of attribution and due diligence in international law», *New York University Journal of International Law and Politics*, vol. 36, n° 2/3 (2004), p. 265.
- KÄLIN, Walter et Claudine Haenni DALE
 «Disaster risk mitigation: why human rights matter», *Forced Migration Review*, n° 31 (octobre 2008), p. 38.
- KENT, George
 «The human right to disaster mitigation and relief», *Environmental Hazards*, vol. 3 (2001).
- KRIEBAUM, Ursula
 «Prevention of human rights violations», *Austrian Review of International and European Law*, vol. 2, n° 2 (1997), p. 155.
- LA VACCARA, Alessandra
 «An enabling environment for disaster risk reduction», dans A. de Guttry, M. Gestri et G. Venturini (dir. publ.), *International Disaster Response Law*, La Haye, T.M.C. Asser Press, 2012, p. 199.
- MCINERNEY-LANKFORD, Siobhán, Mac DARROW et Lavanya RAJAMANI
Human Rights and Climate Change: A Review of the International Legal Dimensions, Washington, Banque mondiale, 2011.
- MORÉTEAU, Olivier
 «Catastrophic harm in United States law: liability and insurance», *American Journal of Comparative Law*, vol. 58 (2010), p. 69.
- NICOLETTI, Barbara
 «The prevention of natural and man-made disasters: what duties for States?», dans A. de Guttry, M. Gestri et G. Venturini (dir. publ.), *International Disaster Response Law*, La Haye, T.M.C. Asser Press, 2012, p. 177.
- NOWAK, Manfred
UN Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary, 2^e édition révisée, Kehl, N. P. Engel, 2005.
- NOWAK, Manfred et Walter SUNTINGER
 «International mechanisms for the prevention of torture», dans A. Bloed, L. Leicht, M. Nowak et A. Rosas (dir. publ.), *Monitoring Human Rights in Europe*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1993, p. 145.
- PISILLO-MAZZESCHI, Riccardo
 «The due diligence rule and the nature of the international responsibility of States», *German Yearbook of International Law*, vol. 35 (1992), p. 9.
 «Forms of international responsibility for environmental harm», dans F. Francioni et T. Scovazzi (dir. publ.), *International Responsibility for Environmental Harm*, Londres, Graham & Trotman, 1991, p. 15.
- ROMANO, P. R. Cesare
 «L'obligation de prévention des catastrophes industrielles et naturelles», dans D. D. Caron et C. Leben (dir. publ.), *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles*, La Haye, Martinus Nijhoff, 2001, p. 379.
- SAMUELS, J. W.
 «The relevance of international law in the prevention and mitigation of natural disasters», dans L. H. Stephens et S. J. Green (dir. publ.), *Disaster Assistance: Appraisal, Reform and New Approaches*, New York, New York University Press, 1979, p. 245.
- SUNSTEIN, Cass R.
Laws of Fear: Beyond the Precautionary Principle, New York, Cambridge University Press, 2005.
- SUTTON, Jeannette et Kathleen TIERNEY
 «Disaster preparedness: concepts, guidance and research», rapport établi pour la conférence «Assessing Disaster Preparedness» du Fritz Institute, à Sebastopol, Californie, les 3 et 4 novembre 2006.
- TROUWBORST, Arie
Precautionary Rights and Duties of States, Leyde, Martinus Nijhoff Publishers, 2006.
 «The precautionary principle in general international law: combating the Babylonian confusion», *Review of European Community & International Environmental Law*, vol. 16, n° 2 (juillet 2007), p. 185.
- VAN BOVEN, Theo
 «Prevention of human rights violations», dans A. Eide et J. Helgesen (dir. publ.), *The Future of Human Rights Protection in a Changing World: Fifty Years since the Four Freedoms Address – Essays in Honour of Torkel Opsahl*, Oslo, Norwegian University Press, 1991, p. 183.

Introduction*

1. À la soixante-quatrième session de la Commission du droit international, en 2012, le Rapporteur spécial a soumis son cinquième rapport sur la protection des personnes en cas de catastrophe¹. Il y faisait la synthèse des vues exprimées par les États et les organisations internationales sur les travaux menés jusqu'alors par la Commission et exposait sa position sur la question posée par la Commission dans son rapport sur les travaux de sa soixante-troisième session en 2011 : « Cette obligation de coopérer comprend-elle une obligation pour les États de fournir leur assistance à l'État affecté lorsqu'il la demande ? »² Il s'arrêta sur l'obligation de coopérer et évoqua les conditions de la fourniture d'assistance et la question de la cessation de l'assistance. Le Rapporteur spécial y proposait par ailleurs les trois projets d'articles suivants : A (Obligation de coopérer)³, 13 (Conditions posées à la fourniture d'assistance)⁴ et 14 (Cessation de l'assistance)⁵.

2. Ayant examiné le cinquième rapport du Rapporteur spécial du 2 au 6 juillet 2012⁶, la Commission a renvoyé les trois projets d'article au Comité de rédaction, qui était également saisi du projet d'article 12 (Droit d'offrir son assistance), que le Rapporteur avait proposé dans son quatrième rapport⁷, et dont la Commission n'avait pu achever l'examen à sa soixante-troisième session, en 2011, faute de temps.

3. À la lumière des débats tenus par la Commission en plénière, le Comité de rédaction a adopté provisoirement les cinq projets d'articles supplémentaires suivants : 5 *bis* (Formes de coopération), 12 (Offres d'assistance), 13 (Conditions de fourniture de l'assistance extérieure), 14 (Facilitation de l'assistance extérieure) et 15 (Cessation de l'assistance extérieure).

* Le Rapporteur spécial exprime sa profonde gratitude à la Représentante spéciale du Secrétaire général pour la réduction des risques de catastrophe, Margareta Wahlstrom, ainsi qu'à son conseiller, Marco Toscano-Rivalta, qui lui ont prodigué soutien et encouragement. Il remercie également les personnes dont les noms suivent, qui ont concouru à l'élaboration du présent rapport : Matthias A. Braeunlich, doctorant de l'Institut de hautes études internationales et du développement (IHEID), Genève; Melissa Stewart, étudiante, Juris Doctor, spécialisation droit international, Georgetown University Law Center, Washington, et maîtrise de droit, Institut d'études politiques de Paris; Trent Buatte, étudiant, Juris Doctor, et Josh Doherty, étudiant, Juris Doctor et histoire, George Washington University Law School, Washington; Emika Tokunaga, doctorante, School of International Public Policy, Université d'Osaka; Amogh Basavaraj (maîtrise en droit et diplomatie, 2013), Amanda Mortwedt (maîtrise en droit, 2013), Katherine Conway (maîtrise en droit et diplomatie, 2013), Yang Fu (maîtrise en droit et diplomatie, 2014), Suparva Narasimhaiah (maîtrise en droit, 2012), The Fletcher School of Law and Diplomacy, Tufts University, Medford, Massachusetts, États-Unis d'Amérique; et Paul R. Walegur, La Haye (Pays-Bas). Le Rapporteur spécial remercie par ailleurs le professeur Andrea de Guttry, de l'École supérieure Sant'Anna, Pise (Italie), directeur adjoint de la publication intitulée *International Disaster Response Law* (T.M.C. Asser Press, La Haye, 2012), qui a mis à sa disposition bien avant sa publication le texte des précieuses contributions que renferme cet ouvrage.

¹ *Annuaire... 2012*, vol. II (1^{re} partie), document A/CN.4/652.

² *Annuaire... 2011*, vol. II (2^e partie), p. 18, par. 44.

³ *Annuaire... 2012*, vol. II (1^{re} partie), document A/CN.4/652, par. 116.

⁴ *Ibid.*, par. 181.

⁵ *Ibid.*, par. 187.

⁶ *Ibid.*, vol. I, 3138^e à 3142^e séance, p. 55 à 99.

⁷ *Annuaire... 2011*, vol. II (1^{re} partie), document A/CN.4/643, par. 109.

4. Les cinq projets d'article avaient été proposés à la Commission en plénière dans le rapport d'ensemble que le Président du Comité de rédaction a présenté le 30 juillet 2012⁸. À cette séance, faute de temps pour rédiger et adopter les commentaires correspondants, la Commission a pris note des projets d'articles 5 *bis*, 12, 13, 14 et 15 adoptés à titre provisoire par le Comité de rédaction. Le texte en est reproduit dans un document de la Commission⁹ et dans le rapport de la Commission sur les travaux de sa soixante-quatrième session¹⁰.

5. En novembre 2012, à la soixante-septième session de l'Assemblée générale, la Sixième Commission a examiné le chapitre du rapport annuel de la Commission consacré au cinquième rapport du Rapporteur spécial et a pris connaissance du débat auquel il avait donné lieu à la Commission, les projets d'articles 5 *bis*, 12, 13, 14 et 15, tels qu'adoptés par le Comité de rédaction, ayant spécialement retenu son attention. Certaines délégations se sont, quant à elles, essentiellement intéressées aux projets d'articles A, 12, 13 et 14 tels que le Rapporteur spécial les avait initialement proposés. Un résumé des débats à la Sixième Commission a été établi par le Secrétariat à la demande de l'Assemblée (résolution 67/92, du 14 décembre 2012, par. 32)¹¹.

6. Selon l'étude appuyant la recommandation tendant à l'inscription du sujet au programme de travail à long terme de la Commission¹², l'accent serait mis sur « [l]es activités visant la prévention et l'atténuation des conséquences des catastrophes naturelles ainsi que [sur] la fourniture de secours humanitaires immédiatement après des catastrophes naturelles¹³ ». Toujours selon l'étude, la classification des principales activités entreprises dans ce domaine, telle qu'établie par la résolution 46/182 de l'Assemblée générale, en date du 19 décembre 1991, « rest[ait] en grande partie valable », celles-ci allant de la prévention et l'atténuation des catastrophes à la planification préalable, y compris grâce au renforcement des capacités d'alerte rapide¹⁴. Elle visait également les conclusions du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement en 2004, qui avait retenu la responsabilité de prévenir comme l'un des trois éléments spécifiques de la responsabilité générale de la communauté internationale, estimant qu'il s'agissait du « plus pertinent au regard du sujet à l'étude¹⁵ ». Ainsi, le champ d'application *ratione temporis* n'embrasserait « pas seulement les phases d'intervention lors de la catastrophe, mais aussi les phases pré- et postcatastrophe¹⁶ ». En outre, l'étude a retenu

⁸ *Annuaire... 2012*, vol. I, 3152^e séance, p. 189.

⁹ Document A/CN.4/L.812, reprographié.

¹⁰ *Annuaire... 2012*, vol. II (2^e partie), p. 56, par. 56, note de bas de page.

¹¹ Voir le résumé thématique, établi par le Secrétariat, des débats tenus par la Sixième Commission de l'Assemblée générale à sa soixante-septième session (A/CN.4/657), par. 16 à 25.

¹² *Annuaire... 2006*, vol. II (2^e partie), annexe III, p. 216.

¹³ *Ibid.*, p. 216, par. 1.

¹⁴ *Ibid.*, p. 217, par. 6.

¹⁵ *Ibid.*, p. 218, par. 10; voir également A/59/565 et Corr.1.

¹⁶ *Annuaire... 2006*, vol. II (2^e partie), annexe III, p. 221, par. 27.

les principes de prévention et d'atténuation au nombre des principes fondamentaux qui sous-tendent les activités contemporaines de protection des personnes en cas de catastrophe. Selon le premier principe, « [l]es États doivent revoir les législations et politiques existantes en vue d'intégrer des stratégies de réduction des risques de catastrophe dans tous leurs instruments juridiques, moyens d'action et outils de planification pertinents, aux échelons national et international, afin de parer à la vulnérabilité aux catastrophes ». Au nom du second principe, « [l]es États doivent prendre des mesures opérationnelles pour diminuer les risques de catastrophe aux échelons local et national en vue de réduire au minimum les effets d'une catastrophe naturelle à l'intérieur et au-delà de leurs frontières »¹⁷.

7. En 2008, dans son rapport préliminaire¹⁸, le Rapporteur spécial estimait que pour ce qui était de la question du champ d'application *ratione temporis* du sujet, « un point de vue général sembl[ait] indiqué en ce qui concern[ait] les phases qu'il faudrait prendre en compte pour aménager un espace juridique à part entière ». Il évoquait « la variété des questions particulières que soulève la fourniture de l'assistance dans toutes les phases successives d'une catastrophe, c'est-à-dire non seulement au moment de l'intervention, mais aussi dans les phases antérieures et postérieures à l'événement, au moment, d'une part, du travail de prévention et d'atténuation, et, d'autre part, du travail de restauration »¹⁹. En conclusion, il faisait observer que « [p]our être complets, [les travaux] [devaient] porter sur les trois phases des catastrophes, mais [qu']il semble[rait] légitime de s'intéresser plus particulièrement aux aspects touchant à la prévention et à l'atténuation des effets, ainsi qu'à la fourniture de l'assistance dans les suites immédiates d'une catastrophe »²⁰.

¹⁷ Ibid., p. 223, par. 34.

¹⁸ *Annuaire... 2008*, vol. II (1^{re} partie), document A/CN.4/598.

¹⁹ Ibid., p. 159, par. 57.

²⁰ Ibid., p. 160, par. 66.

8. En 2009, dans son deuxième rapport²¹, le Rapporteur spécial avait suggéré de s'intéresser principalement, au stade initial des travaux, à la phase de la catastrophe proprement dite et à celle qui la suit immédiatement, et ce – soulignait-il – « sans préjudice de la possibilité pour la Commission d'examiner à un stade ultérieur la préparation aux catastrophes »²².

9. Faisant, en 2012, dans son cinquième rapport²³, la synthèse des observations générales formulées par la Sixième Commission lors de l'examen du rapport annuel de 2011 de la Commission, le Rapporteur spécial rappelait qu'il avait été jugé que le champ d'application proposé pour le projet d'articles était trop étroit au regard des événements que le texte devait envisager et qu'il devrait être étendu à une gamme plus large d'activités situées en amont de la catastrophe, telles que la réduction des risques, la prévention, la préparation et l'atténuation des effets²⁴. Toujours dans ce rapport, abordant la question de la coopération dans le domaine de la préparation, de la prévention et de l'atténuation des conséquences des catastrophes, le Rapporteur spécial faisait remarquer que « les conventions les plus récentes port[ai]ent essentiellement sur la prévention et la préparation et [n'étaient] plus axées au premier chef sur l'intervention en cas de catastrophe »²⁵.

10. À l'occasion de ses observations finales au terme du débat que la Commission a consacré en 2012 à son cinquième rapport, le Rapporteur spécial exprimait son intention de consacrer son rapport suivant aux questions de prévention, d'atténuation et de préparation en cas de catastrophe²⁶.

²¹ *Annuaire... 2009*, vol. II (1^{re} partie), document A/CN.4/615.

²² Ibid., p. 201, par. 29.

²³ *Annuaire... 2012*, vol. II (1^{re} partie), document A/CN.4/652.

²⁴ Ibid., par. 15, citant une déclaration de la Pologne [*Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-sixième session, Sixième Commission, 21^e séance (A/C.6/66/SR.21)*, par. 84].

²⁵ Ibid., par. 114.

²⁶ *Annuaire... 2012*, vol. I, 3142^e séance, p. 99.

Prévention

A. Évolution du concept de réduction des risques de catastrophe

11. Prédécesseur de l'actuel Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA), le Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe a été créé en 1971. Dès 1973, il avait lancé un projet de recherche qui déboucha sur la tenue, du 9 au 12 juillet 1979, d'une réunion d'un Groupe d'experts, rassemblant des scientifiques et des planificateurs spécialisés dans les grandes catastrophes naturelles d'origine météorologique, géologique et géophysique. S'arrêtant sur les catastrophes naturelles et les vulnérabilités des pays à ces catastrophes dans son rapport²⁷, le Groupe d'experts avait conclu que « compte tenu de la gravité des conséquences réelles et potentielles des catastrophes naturelles dont la portée est de plus en plus mondiale, il [faudrait] accorder

²⁷ Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe, document UNDRP/EXPGRP/1.

une importance accrue à la planification et à l'organisation en prévision des catastrophes »²⁸.

12. Près d'une décennie plus tard, en 1987, l'Assemblée générale s'est intéressée spécialement à la prévention des catastrophes, faisant état de la multiplication des dégâts et pertes en vies humaines de plus en plus graves. Elle a reconnu dans sa résolution 42/169, du 11 décembre 1987, que « le système des Nations Unies a [vait] la responsabilité de promouvoir la coopération internationale dans l'étude des catastrophes naturelles d'origine géophysique et dans la mise au point de techniques permettant d'atténuer les dangers qui en résultent, ainsi que de coordonner les secours et les mesures de préparation et de prévention, y compris les systèmes de prévision et d'alerte rapide », et a décidé de proclamer les années 1990 Décennie internationale de la prévention des catastrophes

²⁸ Ibid., avant-propos.

naturelles. Elle a également arrêté cinq objectifs, dont ceux de «[d]iffuser des informations actuelles et nouvelles concernant les mesures à prendre pour évaluer, prévoir et prévenir les catastrophes naturelles» et de «[m]ettre au point des mesures pour évaluer, prévoir, prévenir les catastrophes naturelles et en atténuer les effets au moyen de programmes d'assistance technique et de transfert de technologie, de projets de démonstration et d'activités éducatives et formatrices conçus en fonction de risques majeurs spécifiques et des sites concernés, et évaluer l'efficacité de ces programmes».

13. Dans sa résolution 44/236, du 22 décembre 1989, l'Assemblée générale a adopté le Cadre international d'action pour la Décennie internationale de la prévention des catastrophes naturelles, consacrant une section aux mesures à prendre par le système des Nations Unies. Dans ce cadre, «[i]l est instamment demandé aux organes, organisations et organismes des Nations Unies d'accorder la priorité dans leurs activités opérationnelles, selon les besoins et de manière concertée, à la planification préalable, à la prévention des catastrophes naturelles ainsi qu'à l'organisation des secours et des efforts de relèvement à court terme». L'Assemblée générale avait estimé que «l'ensemble du système des Nations Unies a l'importante responsabilité de promouvoir la coopération internationale pour atténuer les effets des catastrophes naturelles, de fournir une assistance et de coordonner les secours et les mesures de préparation et de prévention».

14. Le 19 décembre 1991, un an après le début de la Décennie internationale, l'Assemblée générale a adopté la résolution de principe 46/182, qui contient en annexe des principes directeurs touchant l'aide humanitaire, la prévention, la planification préalable et la continuité entre la phase des secours et celle du relèvement du développement. Elle recommande que «[l]es gouvernements concernés, ainsi que la communauté internationale, [accordent] une attention particulière à la prévention des catastrophes et à la planification préalable dans ce domaine» (par. 8). Axées sur la prévention et la planification préalable, les sections II et III de l'annexe proposent des mesures particulières à prendre par la communauté internationale et les États.

15. La même année, l'Assemblée générale, constatant qu'environ 100 États avaient répondu à l'appel lancé aux États en 1989 pour qu'ils se donnent des stratégies nationales aux fins de la réalisation des objectifs de la Décennie, a approuvé la proposition de convoquer une conférence mondiale sur la prévention des catastrophes naturelles afin d'aider à mettre en œuvre le Cadre international d'action (voir la résolution 46/149 de l'Assemblée générale, du 18 décembre 1991, par. 3). L'Assemblée générale était convenue que cette conférence devait s'assigner pour objectif d'intensifier les mesures à prendre et les échanges, de «[f]aire mieux prendre conscience à l'opinion publique de l'importance des politiques en matière de prévention des catastrophes» (voir la résolution 48/188 de l'Assemblée générale, du 21 décembre 1993, par. 6), sachant le rôle que peut jouer la prévention des catastrophes pour améliorer l'organisation des opérations d'urgence en général et le renforcement des capacités pour la prévention et l'atténuation des catastrophes au niveau national.

16. La Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes naturelles s'est tenue à Yokohama (Japon) en 1994. S'inspirant de l'examen à mi-parcours de la Décennie, elle a débouché sur l'adoption de la Stratégie de Yokohama pour un monde plus sûr: Directives pour la prévention des catastrophes naturelles, la préparation aux catastrophes et l'atténuation de leurs effets, contenant les principes, la stratégie et le plan d'action²⁹. Dans le Message de Yokohama, les 148 États participants affirmaient que «la prévention des catastrophes, l'atténuation de leurs effets, la planification préalable et les opérations de secours concour[ai]ent à la mise en œuvre de politiques de développement durable et tiraient profit de telles politiques», recommandant aux États de «leur faire place dans leurs plans de développement et [de] veiller à ce qu'il y soit véritablement donné suite aux niveaux communautaire, national, sous-régional, régional et international³⁰», et demandant d'améliorer encore le concept d'alerte rapide³¹. Ils affirmaient que «[l]a prévention des catastrophes, l'atténuation de leurs effets et la planification préalable favoris[ai]ent la réalisation des buts et objectifs de la Décennie mieux que les interventions en cas de catastrophe. Celles-ci ne suffis[ai]ent pas elles seules³²». Pour le reste de la Décennie et au-delà, les États étaient instamment priés de procéder à «la mise en valeur et [au] renforcement des capacités nationales et, si nécessaire, des législations nationales relatives à la prévention des catastrophes naturelles et autres, à l'atténuation de leurs effets et à la planification préalable³³».

17. La Stratégie internationale de prévention des catastrophes a été lancée en 1999 dans le cadre du suivi de la Décennie internationale de la prévention des catastrophes naturelles et pour développer la Stratégie de Yokohama et son Plan d'action (voir la résolution 54/219 de l'Assemblée générale, du 22 décembre 1999). Selon le secrétariat qui a eu pour mission de superviser et de guider la Stratégie, celle-ci traduit le fait que l'accent traditionnellement placé sur les secours en cas de catastrophe a été déplacé et porte dorénavant sur l'atténuation des catastrophes et qu'elle a, en fait, pour but de promouvoir une «culture de prévention»³⁴. Cette déclaration concorde avec les principales résolutions de l'Assemblée générale concernant la Stratégie qui soulignent la nécessité d'une coopération internationale totale axée sur la prévention (voir les résolutions de l'Assemblée générale 54/219, du 22 décembre 1999, et 56/195, du 21 décembre 2001, respectivement).

18. En 2002, le Plan de mise en œuvre du Sommet mondial pour le développement durable a déclaré qu'«[u]ne approche intégrée, prenant en considération tous les risques et associant toutes les parties pour s'attaquer aux problèmes de vulnérabilité, d'évaluation des risques et de lutte contre les catastrophes, y compris la prévention, l'atténuation des effets, l'organisation préalable,

²⁹ Rapport de la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes naturelles (Yokohama, 23-27 mai 1994) [A/CONF.172/9], chap. I, résolution 1, annexe I.

³⁰ Ibid., annexe II, par. 2.

³¹ Ibid., annexe I, par. 5.

³² Ibid., annexe II, par. 3.

³³ Ibid., par. 7 c.

³⁴ Bureau des Nations Unies pour la prévention des catastrophes, «What is the International Strategy?». Disponible à l'adresse suivante: www.unisdr.org/who-we-are/international-strategy-for-disaster-reduction.

les interventions en cas de catastrophes et les opérations de relèvement après les catastrophes, [était] un élément essentiel à la construction d'un monde plus sûr au XXI^e siècle³⁵».

19. Un an plus tard, en 2003, l'Agenda pour l'action humanitaire, adopté par la vingt-huitième Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, a privilégié quatre domaines principaux, dont la réduction des risques et des effets des catastrophes naturelles et l'amélioration des mécanismes d'organisation préalable et d'intervention. L'objectif final 3.1 de l'Agenda était de «[r]econnaître l'importance de la réduction des risques liés aux catastrophes et [de] prendre des mesures pour réduire au minimum l'impact des catastrophes sur les populations vulnérables».

20. La même année, dans sa résolution 58/214, du 23 décembre 2003, l'Assemblée générale a pris note du rapport du Secrétaire général sur la mise en œuvre de la Stratégie internationale de prévention des catastrophes, qui soulignait que «la Stratégie internationale de prévention des catastrophes [devait] continuer à gagner en visibilité et en souplesse en tant qu'instrument destiné à réduire les risques et la vulnérabilité aux catastrophes naturelles et autres catastrophes écologiques et technologiques³⁶». À cet effet, le Secrétaire général envisageait de définir un «cadre d'orientation et de suivi des mesures de réduction des risques liés aux catastrophes³⁷». Ce nouveau cadre aurait pour objet «de mieux faire connaître les méthodes propres à réduire les risques de catastrophe et de renforcer leur efficacité en s'appuyant sur un processus fondé sur la participation et sur les activités en cours³⁸». Le Secrétaire général a conclu que «[l]a prévention des catastrophes [était] une démarche "sans regrets", potentiellement très utile, d'adaptation nationale aux changements climatiques» et encouragé l'intégration d'une évaluation des risques pour appuyer la nouvelle stratégie³⁹.

21. De plus, l'Assemblée générale a reconnu «qu'il import[ait] de s'employer d'urgence à développer davantage et à mettre à profit les connaissances scientifiques et techniques existantes pour réduire la vulnérabilité aux catastrophes naturelles⁴⁰». Elle a donc décidé «de convoquer en 2005 [...] une conférence mondiale sur la prévention des catastrophes visant à favoriser les échanges de vues spécialisés et à produire des changements et des résultats concrets [...]»⁴¹. Faisant fond sur la Stratégie de Yokohama et son Plan d'action ainsi que sur le Plan de mise en œuvre de Johannesburg⁴², la conférence s'est assigné pour objectif de «[m]ettre en commun les pratiques les plus efficaces et les enseignements tirés de l'expérience

pour contribuer à la prévention des catastrophes dans le contexte de la réalisation d'un développement durable, et [de] recenser les lacunes et les difficultés rencontrées» ainsi que de «[m]ieux faire comprendre l'importance des politiques de prévention des catastrophes [...]» et de «[f]aire en sorte que les informations ayant trait aux catastrophes naturelles soient plus fiables et que, dans toutes les régions, le public et les organismes de gestion des catastrophes aient davantage accès aux informations appropriées [...]»⁴³. L'Assemblée générale a souligné «qu'il import[ait] de repérer, d'évaluer et de gérer les risques avant que des catastrophes ne se produisent⁴⁴».

22. En 2005, les participants à la Réunion internationale chargée d'examiner la mise en œuvre du Programme d'action pour le développement durable des petits États insulaires en développement, organisée à Maurice, ont adopté la Déclaration de Maurice⁴⁵, dans laquelle ils soulignaient la nécessité de renforcer la protection à titre préventif des petits États insulaires en développement⁴⁶ et mettaient en avant la nécessité de mettre au point des mécanismes efficaces de réduction des risques de catastrophe et d'alerte rapide⁴⁷ ainsi que la nécessité d'accroître la résilience⁴⁸.

23. La Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes a eu lieu à Kobe, Hyogo (Japon), du 18 au 22 janvier 2005. Elle a adopté la Déclaration de Hyogo⁴⁹ et le Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015: Pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes⁵⁰. Le Cadre d'action de Hyogo se veut le premier plan qui explique et décrit en détail les tâches que doivent s'engager à mener à bien tous les secteurs et parties prenantes pour limiter les pertes dues aux catastrophes⁵¹, la Conférence offrant une «[o]ccasion exceptionnelle de promouvoir une approche stratégique et systématique de la réduction de la vulnérabilité et de l'exposition aux aléas⁵²». La Déclaration de Hyogo porte ce qui suit:

Nous reconnaissons également la nécessité de promouvoir à tous les niveaux, depuis le niveau individuel jusqu'au niveau international, une culture de la prévention des catastrophes et de la résilience face à celles-ci, ainsi que la mise en œuvre de stratégies préventives, qui représentent des investissements judicieux. Les sociétés humaines doivent apprendre à vivre avec le risque que font peser les aléas naturels. Toutefois, devant ce risque, nous sommes loin d'être impuissants et nous pouvons nous préparer à faire face aux catastrophes et à en atténuer l'impact. Nous pouvons et nous devons atténuer les préjudices causés par les divers aléas en faisant en sorte que nos sociétés soient moins vulnérables.

⁴³ Résolution 58/214 de l'Assemblée générale, du 23 décembre 2003, par. 7 c, d et e.

⁴⁴ Résolution 59/231 de l'Assemblée générale, du 22 décembre 2004, par. 11.

⁴⁵ *Rapport de la Réunion internationale chargée d'examiner la mise en œuvre du Programme d'action pour le développement durable des petits États insulaires en développement, Port-Louis (Maurice), 10-14 janvier 2005* (publication des Nations Unies, numéro de vente: F.05.II.A.4), chap. I, résolution 1, annexe I.

⁴⁶ *Ibid.*, par. 3, 4, 6 et 10.

⁴⁷ *Ibid.*, par. 6.

⁴⁸ *Ibid.*, par. 13.

⁴⁹ *Rapport de la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes, Kobe (Hyogo, Japon), 18-22 janvier 2005 (A/CONF.206/6)*, chap. I, résolution 1.

⁵⁰ *Ibid.*, résolution 2.

⁵¹ Voir www.unisdr.org/we/coordinate/hfa.

⁵² *Rapport de la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes (A/CONF.206/6)* [voir *supra* la note 49], chap. I, résolution 2, par. 1.

³⁵ *Rapport du Sommet mondial pour le développement durable, Johannesburg (Afrique du Sud), 26 août-4 septembre 2002* (publication des Nations Unies, numéro de vente: F.03.II.A.1), chap. I, résolution 2, annexe, par. 37.

³⁶ A/58/277, par. 1.

³⁷ *Ibid.*, par. 17.

³⁸ *Ibid.*, par. 20.

³⁹ *Ibid.*, par. 59 et 60.

⁴⁰ Résolution 58/214 de l'Assemblée générale, du 23 décembre 2003, préambule.

⁴¹ *Ibid.*, par. 7.

⁴² *Rapport du Sommet mondial pour le développement durable...* (A/CONF.199/20) [voir *supra* la note 35], chap. I, résolution 2, annexe.

Nous pouvons et nous devons renforcer la résilience des nations et des collectivités face aux catastrophes grâce à des systèmes d'alerte rapide centrés sur les populations, à l'évaluation des risques, à l'éducation et à d'autres démarches et activités multisectorielles intégrées visant à anticiper tous les aléas possibles au cours du cycle de prévention des catastrophes, qui comprend la prévention proprement dite, la préparation et l'intervention en cas d'urgence, ainsi que le relèvement et la remise en état. Les risques de catastrophe, les aléas et leur impact représentent une menace, mais la stratégie appropriée pour y faire face peut et devrait conduire à l'adoption de mesures visant à réduire les risques et les facteurs de vulnérabilité dans l'avenir⁵³.

24. Le Cadre d'action de Hyogo rappelle que ce sont les États, à titre individuel, qui ont la responsabilité première de prendre des mesures efficaces pour réduire les risques de catastrophe y compris de protéger les populations sur leur territoire⁵⁴, et reprend l'appel lancé dans le Plan de Johannesburg à l'effet que «[l]a réduction des risques, envisagée dans une optique globale prenant en considération tous les aléas, devrait faire partie intégrante des politiques, plans et programmes relatifs au développement durable ainsi qu'aux opérations de secours et aux activités de remise en état et de relèvement après les catastrophes et après les conflits dans les pays sujets aux catastrophes⁵⁵».

25. Le bilan de la mise en œuvre de la Stratégie de Yokohama a permis de relever des lacunes et des problèmes précis en tant que domaines prioritaires pour l'élaboration d'un cadre d'action indiqué pour la décennie 2005-2015 : a) gouvernance : cadre institutionnel, cadre législatif et cadre de politique générale ; b) mise en évidence, évaluation et surveillance des risques et alerte rapide ; c) gestion des connaissances et éducation ; d) réduction des facteurs de risque sous-jacents ; et e) préparation de plans d'intervention et de relèvement efficaces⁵⁶. Compte tenu des objectifs de la Conférence mondiale, au cours des dix prochaines années, il allait falloir s'employer à «[r]éduire de manière substantielle les pertes en vies humaines et les dommages subis par les collectivités et les pays sur les plans social, économique et environnemental à cause des catastrophes⁵⁷».

26. L'Assemblée générale a reconnu dans sa résolution 60/195, du 22 décembre 2005, que «le Cadre d'action de Hyogo compl[était] la Stratégie de Yokohama [...] et son Plan d'action» (préambule), et «[a] appel[é] à mieux intégrer la réduction des risques de catastrophe dans les politiques, plans et programmes de développement durable, à développer et à renforcer les institutions, mécanismes et capacités susceptibles de faciliter la récupération après une catastrophe, et à inclure systématiquement la réduction des risques dans les actions de prévention des catastrophes, de réponse aux catastrophes et de relèvement» (par. 3).

27. Dans sa résolution 61/200, du 20 décembre 2006, l'Assemblée générale a souligné au paragraphe 4

l'importance de la Déclaration de Hyogo et du Cadre d'action de Hyogo, ainsi que des mesures prioritaires que les États, les organisations régionales et internationales et les institutions financières internationales, ainsi que d'autres parties concernées, dev[ai]ent envisager et prendre

en vue de réduire les risques de catastrophe en tenant compte, s'il y a[vait] lieu, des situations et des capacités particulières et en gardant à l'esprit qu'il est essentiel de promouvoir une culture de la prévention des effets des catastrophes naturelles, notamment en consacrant des ressources adéquates à la réduction des risques de catastrophe, de s'atteler à la réduction de ces risques, notamment en planifiant à l'avance les secours au niveau local, et de remédier aux conséquences néfastes des catastrophes naturelles sur les efforts déployés pour appliquer les plans de développement national et les stratégies d'atténuation de la pauvreté, afin d'atteindre les objectifs de développement convenus au niveau international, notamment les objectifs du Millénaire pour le développement.

28. Dans sa résolution 61/198, du 20 décembre 2006, l'Assemblée générale a «[pris] note de la proposition de créer un dispositif mondial pour la réduction des risques de catastrophe, qui sera[it] l'organe successeur de l'Équipe spéciale interorganisations pour la prévention des catastrophes et, tenant compte de la mise en œuvre du Cadre d'action de Hyogo, décid[é] que le dispositif mondial aura[it] le même mandat que l'Équipe spéciale interorganisations pour la prévention des catastrophes» (par. 15). La Plateforme mondiale pour la réduction des risques de catastrophe a tenu trois sessions depuis lors – en 2007, 2009 et 2011 –, la quatrième devant se tenir en mai 2013. Les préparatifs et le suivi des sessions de la Plateforme mondiale ont été confiés au Bureau des Nations Unies pour la prévention des catastrophes, qui a été créé en 1999 à l'origine comme secrétariat interinstitutions de la Stratégie internationale de prévention des catastrophes (résolution 54/219 de l'Assemblée générale, du 22 décembre 1999).

29. Lors de la deuxième session de la Plateforme mondiale en 2009, les chefs d'État et de Gouvernement ont souligné «en termes crus et explicites l'importance cruciale de la réduction des risques de catastrophe pour la gestion des répercussions du changement climatique», les pays à risque précisant qu'ils donnaient désormais «la priorité à la réduction des risques de catastrophe et aspir[ai]ent à une progression rapide de la conception et de l'adoption des politiques et des stratégies pour atténuer leurs risques»⁵⁸.

30. Le rapport sur l'examen à mi-parcours du Cadre d'action de Hyogo évoque l'émergence d'«une volonté politique croissante en faveur de la réduction des risques de catastrophe [...] au cours des cinq dernières années», comme en a témoigné le débat thématique sur la réduction des risques de catastrophe organisé en 2011 par le Président de l'Assemblée générale, et à l'occasion duquel les États Membres ont demandé un renforcement des «activités de sensibilisation, une meilleure utilisation des expériences partagées, une planification préalable et une prévention [...]»⁵⁹. Le rapport fait état d'une volonté politique croissante au niveau national en faveur de la réduction des risques de catastrophe et de la réalisation des objectifs du Cadre d'action de Hyogo et indique que la prévention «est la priorité d'action dans laquelle les

⁵³ Ibid., chap. I, résolution 1, par. 3.

⁵⁴ Ibid., résolution 1, par. 4 ; et ibid., résolution 2, par. 13 b.

⁵⁵ Ibid., résolution 2, par. 13 c.

⁵⁶ Ibid., résolution 2, par. 9.

⁵⁷ Ibid., résolution 2, par. 11.

⁵⁸ Synthèse du Président sur les résultats de la deuxième session de la Plateforme mondiale pour la réduction des risques de catastrophe, par. 1 et 6, disponible à l'adresse suivante : www.unisdr.org/files/10750_ChairsSummaryGP2009FINALFrench.pdf.

⁵⁹ Stratégie internationale de prévention des catastrophes, *Cadre d'action de Hyogo 2005-2015 : Pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes. Examen à mi-parcours 2010-2011*, 2011, sect. 3.3. Disponible à l'adresse suivante : www.unisdr.org/files/18197_provisionalfrenchversionmidtermrevi.pdf.

gouvernements avaient eu le plus de «succès»⁶⁰». Le rapport souligne qu'au niveau régional le Cadre d'action de Hyogo «a entraîné un élan considérable de changement au niveau régional»⁶¹.

31. La troisième session de la Plateforme mondiale pour la réduction des risques de catastrophe s'est tenue en mai 2011, sur la base des conclusions de la deuxième session, organisée en 2009, des résultats de l'examen à mi-parcours et du *Bilan mondial 2011 sur la réduction des risques de catastrophe*, établi par la Stratégie internationale de prévention des catastrophes⁶². La Plateforme a estimé qu'il était essentiel de prendre des mesures pour inciter à investir dans la prévention et a constaté que peu d'États intégraient la prévention des catastrophes dans la planification de la reconstruction et du redressement⁶³. Selon la synthèse du Président, «[l]es discussions de la troisième session ont démontré que nous possédons actuellement les connaissances, les moyens et la volonté de faire de la réduction des risques de catastrophe une priorité nationale, locale et internationale»⁶⁴.

32. Dans sa résolution 66/199, du 22 décembre 2011, l'Assemblée générale a pris acte avec satisfaction des résultats de l'examen à mi-parcours du Cadre d'action de Hyogo et a constaté qu'il avait été confirmé que la Plateforme mondiale «était la principale instance mondiale pour la coordination des conseils stratégiques et la formation de partenariats pour la réduction des risques de catastrophe» (par. 4). Elle a également prié le secrétariat de la Stratégie internationale de prévention des catastrophes de «faciliter l'élaboration d'un cadre de réduction des risques de catastrophe au-delà de 2015» (par. 5).

33. Le Cadre d'action de Hyogo et la Stratégie internationale de prévention des catastrophes ont donné un nouvel élan aux initiatives régionales contraignantes et non contraignantes⁶⁵, axées sur la réduction des risques de catastrophe⁶⁶: ainsi l'Accord de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence (2005)⁶⁷; le Plan d'action de Beijing pour l'atténuation des risques de catastrophe en Asie (2005); la Déclaration de Delhi sur la réduction des risques de catastrophe en Asie (2007); la Déclaration de Kuala Lumpur sur la réduction des risques

de catastrophe (2008); la quatrième Conférence ministérielle asiatique sur la réduction des risques de catastrophe (2010), laquelle a débouché sur la Déclaration d'Incheon sur la réduction des risques de catastrophe en Asie et dans le Pacifique (2010), la Feuille de route régionale d'Incheon et le Plan d'action pour la réduction des risques de catastrophe par l'adaptation aux changements climatiques en Asie et dans le Pacifique, réaffirmant le Cadre d'action et proposant des initiatives asiatiques en vue de l'adaptation au changement climatique et de la réduction des risques de catastrophe compte tenu de la vulnérabilité de la région⁶⁸; la Stratégie régionale africaine de prévention des catastrophes de l'Union africaine de 2004, suivie d'un programme d'action pour sa mise en œuvre (initialement pour la période 2005-2010, mais prolongé par la suite jusqu'en 2015)⁶⁹; les quatre sessions de la Plateforme régionale africaine pour la réduction des risques de catastrophe, dont la toute dernière s'est tenue en 2013⁷⁰; la Stratégie arabe pour la réduction des risques de catastrophe 2020 adoptée par le Conseil des ministres arabes chargés de l'environnement à sa vingt-deuxième session en décembre 2010⁷¹; et, enfin, le Communiqué de Nayarit sur les mesures à prendre pour renforcer la réduction des risques de catastrophe dans les Amériques (2011)⁷².

34. Les progrès accomplis dans le domaine des changements climatiques ont permis de réduire les risques de catastrophe, singulièrement au sein du Cadre de l'adaptation de Cancún afin de renforcer les initiatives en faveur de l'adaptation, de s'efforcer de réduire les vulnérabilités et d'améliorer la résilience dans les pays en développement, en tenant dûment compte du Cadre d'action de Hyogo (FCCC/CP/2010/7/Add.1, par. 14 e). En outre, dans le document final de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable, intitulé «L'avenir que nous voulons», adopté en 2012, les chefs d'État et de gouvernement et les représentants de haut niveau ont réaffirmé leur engagement envers le Cadre d'action de Hyogo⁷³. Ils ont appelé à «prendre de toute urgence des mesures visant à atténuer les risques de catastrophe et à accroître la résilience [...] pour qu'à l'avenir ces considérations soient prises en compte [...] dans les politiques, plans, programmes et budgets à tous les niveaux ainsi que par les instances compétentes»⁷⁴.

35. Les États ont mis en œuvre le Cadre d'action de Hyogo en faisant une place à la réduction des risques

⁶⁰ Ibid., sect. 3.1, priorité d'action 5.

⁶¹ Ibid., sect. 3.2.

⁶² *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction*, Genève, 2011; disponible en ligne à l'adresse suivante: www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2011/en/home/download.html.

⁶³ Synthèse du Président relative à la troisième session de la Plateforme mondiale pour la réduction des risques de catastrophe et à la Conférence mondiale sur la reconstruction, Genève, 8-13 mai 2011, par. 8.5 et 9.1; disponible en ligne à l'adresse suivante: www.preventionweb.net/files/20102_revisedchairsummaryfrenchreverl.pdf.

⁶⁴ Ibid., par. 4.

⁶⁵ Déjà préconisée en 1991, la mise en place de dispositifs nationaux de prévention des catastrophes a été demandée par le Conseil économique et social au paragraphe 9 de sa résolution 1999/63, ainsi que par l'Assemblée générale au paragraphe 10 de sa résolution 56/195, du 21 décembre 2001, et au paragraphe 3 de sa résolution 58/215, du 23 décembre 2003.

⁶⁶ Pour un aperçu, voir également la résolution 59/231 de l'Assemblée générale, du 22 décembre 2004.

⁶⁷ L'Accord de l'ASEAN est le premier traité international sur la réduction des risques de catastrophe consécutif à l'adoption du Cadre d'action de Hyogo.

⁶⁸ Pour le texte de la Déclaration d'Incheon, voir www.unisdr.org/we/inform/publications/16327.

⁶⁹ *Programme d'action élargi pour la mise en œuvre de la Stratégie régionale africaine sur la prévention des risques de catastrophe (2006-2015) et Déclaration de la deuxième Conférence ministérielle africaine sur la prévention des risques de catastrophe, 2010*, introduction; disponible en ligne à l'adresse suivante: www.unisdr.org/files/19613_bookletpoafrench.pdf.

⁷⁰ Bureau des Nations Unies pour la prévention des catastrophes, «Africa seeks united position on disaster risk reduction» (13 février 2013); disponible en ligne à l'adresse suivante: www.unisdr.org/archive/31224.

⁷¹ Pour le texte de la Stratégie, voir www.preventionweb.net/files/18903_17934asdrfinalenglishjanuary20111.pdf (en anglais).

⁷² Pour le texte du Communiqué, voir www.unisdr.org/files/18603_communiqnenayarit.pdf (en anglais).

⁷³ Résolution 66/288 de l'Assemblée générale, du 27 juillet 2012, annexe, par. 186.

⁷⁴ Ibid.

de catastrophe dans leurs politiques et cadres législatifs nationaux. Lors de l'examen de 2011 de la mise en œuvre au niveau international des politiques et cadres législatifs nationaux pour la réduction des risques de catastrophe, effectué sur la base de mécanismes d'auto-évaluation non exclusifs, de nombreux États ont indiqué qu'ils avaient intégré la réduction des risques de catastrophe dans leurs plans de développement⁷⁵.

B. La prévention, principe du droit international

36. À ce stade, il semble approprié au Rapporteur spécial de rappeler que son approche dualiste constitue la trame de l'étude du sujet. À l'exemple de la phase de la catastrophe proprement dite, celle précédant la catastrophe suppose des droits et des obligations d'ordre horizontal (les droits et obligations réciproques des États et de la communauté internationale) et vertical (les droits et obligations de l'État vis-à-vis des personnes se trouvant sur son territoire ou sous son contrôle). Le Rapporteur spécial évoquait dans son cinquième rapport les obligations réciproques des États et de la communauté internationale avant la catastrophe à propos du devoir de coopérer dans le domaine de la préparation, de la prévention et de l'atténuation des conséquences des catastrophes⁷⁶. On retiendra aussi l'obligation de prévenir les dommages transfrontières au nombre des droits et obligations réciproques des États avant la catastrophe⁷⁷. Néanmoins, comme il est dit dans le mémoire du Secrétariat sur la protection des personnes en cas de catastrophe, « la prévention est plus étroitement liée à l'obligation primordiale de prévenir toute atteinte à la population, aux biens et à l'environnement en général⁷⁸ ».

37. Ainsi qu'il ressort de l'historique proposé dans la section qui précède, la prévention, la préparation et l'atténuation se sont de longue date invitées dans le débat sur l'atténuation des effets des catastrophes naturelles et, plus récemment, sur la réduction des risques de catastrophe. Ces deux concepts s'entendant généralement de mesures à prendre avant toute catastrophe⁷⁹. Comme le Secrétariat l'a si bien dit dans son mémoire, « [l]es activités de prévention, d'atténuation et de préparation se situent à différents moments dans la séquence des mesures prises avant une catastrophe⁸⁰ ».

38. Faisant partie intégrante de la gestion des catastrophes ou des situations d'urgence, la préparation se

définit comme l'« [o]rganisation et [la] gestion des ressources et des responsabilités pour traiter tous les aspects de l'urgence, notamment la préparation, l'intervention et les premiers pas vers le redressement⁸¹ ». Dès 1983, on y a vu une mesure indiquée pour faire face aux tremblements de terre⁸². Érigée en domaine d'intérêt de la Décennie internationale de la prévention des catastrophes naturelles, la préparation préalable aux catastrophes a fait l'objet d'un programme de formation à la gestion des catastrophes organisé par le Programme des Nations Unies pour le développement, qui en a explicité le concept en 1994. On verra dans la préparation un élément essentiel des secours internationaux. Ainsi, par son objectif, la préparation préalable est étroitement liée à la survenue de catastrophes⁸³. Comme l'a conclu le Secrétariat, « [l]a préparation désigne les mesures prises à l'avance en vue d'une intervention efficace, telles que les mécanismes d'alerte rapide et l'évacuation temporaire de la population et des biens⁸⁴ ». Dans le temps, la préparation s'étale sur deux périodes de la réduction des risques de catastrophe et de la gestion des catastrophes, à savoir les phases pré- et postcatastrophe. La préparation a pour seul but de permettre d'intervenir efficacement et de pourvoir à un relèvement plus rapide en cas de catastrophe. Elle vise également à former les personnes appelées à intervenir au maniement des ressources nécessaires. La préparation aux catastrophes recouvre d'ordinaire des activités comme l'établissement de procédures de planification pour préparer les acteurs à intervenir, l'élaboration de plans d'intervention en cas de catastrophe, l'entreposage des ressources nécessaires à une intervention efficace et la formation des compétences nécessaires à l'exécution efficace des tâches⁸⁵. Selon la Federal Emergency Management Agency des États-Unis d'Amérique, la préparation préalable aux catastrophes s'entend d'un cycle continu de planification, d'organisation, de formation, d'équipement, d'exercice, d'évaluation et d'adoption de mesures correctives dans l'intérêt de l'efficace coordination des interventions⁸⁶.

39. La plupart des instruments relatifs à la réduction des risques de catastrophe rapprochent souvent atténuation des effets des catastrophes et préparation⁸⁷. L'Assemblée générale a assigné à la Décennie internationale de la prévention des catastrophes naturelles entre autres objectifs celui de « [r]endre chaque pays mieux à même d'atténuer rapidement et efficacement les effets des catastrophes naturelles⁸⁸ ». Pour ce qui est des mesures concrètes à prendre, l'atténuation s'entend de l'adoption de mesures

⁷⁵ Voir la compilation des rapports nationaux sur le suivi de la mise en œuvre du Cadre d'action de Hyogo (2009-2011), priorité 1, indicateur de base 1.1. Disponible en ligne à l'adresse suivante : www.preventionweb.net/english/hyogo/progress/documents/hfa-report-priority1-1%282009-2011%29.pdf.

⁷⁶ *Annuaire... 2012*, vol. II (1^{re} partie), document A/CN.4/652, par. 114 et 115.

⁷⁷ Voir le projet d'articles sur la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses, *Annuaire... 2001*, vol. II (2^e partie) et rectificatif, p. 159, par. 98.

⁷⁸ Mémoire du Secrétariat, document A/CN.4/590 et Add.1 à 3 [disponible sur le site Web de la Commission, documents de la soixantième session ; le texte définitif sera publié comme additif à l'*Annuaire... 2008*, vol. II (1^{re} partie)], par. 24.

⁷⁹ Résolution 42/169 de l'Assemblée générale, du 11 décembre 1987, par. 4 a.

⁸⁰ Mémoire du Secrétariat, document A/CN.4/590 et Add.1 à 3 (voir *supra* la note 78), par. 27.

⁸¹ Stratégie internationale de prévention des catastrophes des Nations Unies (UNISDR), *Terminologie pour la prévention des risques de catastrophe*, Genève, 2009, p. 19 ; disponible en ligne à l'adresse suivante : www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologyFrench.pdf.

⁸² Drakopoulos et Tassos, « Earthquakes and their social, economic and legal implications », p. 183.

⁸³ Résolution 46/182 de l'Assemblée générale, du 19 décembre 1991, annexe, par. 18.

⁸⁴ Mémoire du Secrétariat, document A/CN.4/590 et Add.1 à 3 (voir *supra* la note 78), par. 27.

⁸⁵ Sutton et Tierney, « Disaster preparedness: concepts, guidance and research ».

⁸⁶ Voir <https://training.fema.gov/programs/emischool/el361toolkit/preventionresources.htm>.

⁸⁷ Résolution 46/182 de l'Assemblée générale, du 19 décembre 1991, annexe, sect. III.

⁸⁸ Résolution 44/236 de l'Assemblée générale, du 22 décembre 1989, annexe, par. 2 a.

spécifiques, structurelles ou non, destinées à limiter les effets négatifs des catastrophes⁸⁹.

40. Comme, par définition, atténuation et préparation consistent à prendre des mesures avant le déclenchement de toute catastrophe, on peut à juste titre y voir des manifestations spécifiques du principe premier de prévention, au cœur du droit international. La Charte des Nations Unies l'a ainsi consacré en assignant à l'Organisation des Nations Unies pour but premier de « [m]aintenir la paix et la sécurité internationales et à cette fin : prendre des mesures collectives efficaces en vue de prévenir et d'écartier les menaces contre la paix⁹⁰ ». En 2001, dans son projet d'articles sur la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses, la Commission a examiné « le principe bien établi de prévention » dans le contexte de cet aspect international des catastrophes causées par l'homme⁹¹. Se référant expressément à la Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement (Déclaration de Stockholm)⁹², à la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement⁹³ et à la résolution 2995 (XXVII) de l'Assemblée générale, du 15 décembre 1972⁹⁴, la Commission concluait que

[l']importance du principe de la prévention des dommages transfrontières à l'environnement, aux personnes et aux biens [était] consacrée par de nombreux traités multilatéraux concernant la protection de l'environnement, les accidents nucléaires, les objets spatiaux, les cours d'eau internationaux, la gestion des déchets dangereux et la prévention de la pollution des mers⁹⁵.

41. L'existence d'une obligation juridique internationale de prévention des dommages, dans ses dimensions horizontale et verticale (voir *supra* le paragraphe 36), est reconnue par le droit des droits de l'homme et le droit de l'environnement.

1. DROIT DES DROITS DE L'HOMME

42. Dans son rapport préliminaire, le Rapporteur spécial a souligné que « [l]es États [étaient] universellement et constamment tenus d'assurer la protection des personnes qui se trouvent sur leur territoire par les divers instruments internationaux et le droit international coutumier relatifs aux droits de l'homme⁹⁶ ». Il a rappelé en outre que « chacun des droits de l'homme [était] censé comporter trois niveaux d'obligation pour l'État⁹⁷ » : obligation de ne pas faire (c'est-à-dire s'abstenir de toute violation), obligation de protéger (c'est-à-dire protéger les détenteurs de droits de toute violation de la part de tiers) et obligation de faire (c'est-à-dire prendre des mesures positives pour renforcer

l'accès au droit)⁹⁸. Toutefois, la protection ne concerne pas les seules violations effectives des droits de l'homme ; elle emporte également pour l'État l'obligation de prévenir toute violation⁹⁹.

43. Cette obligation positive de prévenir les violations des droits de l'homme est expressément consacrée par l'article premier de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide et l'article 2 de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

44. Par ailleurs, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques met à la charge de l'État l'obligation positive de respecter et de garantir les droits de l'homme pour tous les individus relevant de ses compétences, sans distinction aucune¹⁰⁰. Les paragraphes 2 et 3 *a* et *b* de l'article 2 du Pacte consacrent l'obligation de prendre les mesures voulues pour atténuer les conséquences des violations des droits de l'homme. On a pu dire du paragraphe 2 de l'article 2 qu'il prescrit de prendre des mesures préventives pour garantir les conditions nécessaires à la libre jouissance des droits consacrés par le Pacte¹⁰¹. On a également pu dire que prévenir les atteintes aux droits de l'homme, c'est au fond identifier et éliminer les causes profondes des atteintes à ces droits¹⁰². S'agissant de la torture, on a fait observer que la violation du droit de ne pas être torturé constitue le dernier maillon d'une longue chaîne qui voit le jour dès que la dignité humaine est bafouée ; pour la prévenir, il faut déterminer les maillons de la chaîne de la torture et briser la chaîne avant qu'elle n'atteigne le dernier maillon¹⁰³.

45. La Cour interaméricaine des droits de l'homme a édicté à la charge de l'État l'obligation expresse de prendre des mesures raisonnables pour prévenir toutes violations des droits de l'homme en ces termes :

Ce devoir de prévention consiste à mettre en œuvre tous les moyens, juridiques, politiques, administratifs et culturels, permettant de promouvoir la protection des droits de l'homme et de garantir que toute violation soit considérée et traitée comme un acte illégal qui, en tant que tel, peut entraîner des sanctions contre les responsables et l'obligation de dédommager les victimes. Il est impossible d'établir une liste détaillée de toutes ces mesures car elles varient selon le droit interne et la situation de chaque État partie¹⁰⁴.

46. Toujours dans son rapport préliminaire, le Rapporteur spécial a donné comme exemples de droits de l'homme d'intérêt particulier en cas de catastrophe : 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 et le

⁸⁹ Voir Stratégie internationale de prévention des catastrophes, *Living with Risk: A Global Review of Disaster Reduction Initiatives, 2004 version*, vol. I (publication des Nations Unies, numéro de vente : G.V.E.03.02), p. 17.

⁹⁰ Charte des Nations Unies, Art. 1, par. 1.

⁹¹ *Annuaire... 2001*, vol. II (2^e partie) et rectificatif, p. 159, paragraphe 4 du commentaire général.

⁹² *Ibid.*

⁹³ *Ibid.*, paragraphe 3 du commentaire général.

⁹⁴ *Ibid.*, paragraphe 4 du commentaire général.

⁹⁵ *Ibid.*, p. 160, paragraphe 5 du commentaire général.

⁹⁶ *Annuaire... 2008*, vol. II (1^{re} partie), document A/CN.4/598, p. 153, par. 25.

⁹⁷ *Ibid.*, par. 26.

⁹⁸ Voir Fisher, *Law and Legal Issues in International Disaster Response: A Desk Study*, p. 34.

⁹⁹ Van Boven, « Prevention of human rights violations », p. 191.

¹⁰⁰ Nowak, *UN Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary*, p. 37, art. 2, par. 18.

¹⁰¹ Kriebaum, « Prevention of human rights violations », p. 156.

¹⁰² Nowak et Suntinger, « International mechanisms for the prevention of torture », p. 146.

¹⁰³ *Ibid.*

¹⁰⁴ Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Velásquez Rodríguez v. Honduras*, arrêt du 29 juillet 1988, série C n° 4, par. 175 ; voir également le paragraphe 174.

droit de ne pas être victime de discrimination¹⁰⁵. La protection de ces droits en cas de catastrophe s'étend à l'adoption de mesures pour en prévenir et en atténuer les effets. Par ailleurs, chacun de ces droits doit être rapproché de l'obligation de «respecter et [de] garantir» mise à la charge de l'État¹⁰⁶. L'obligation de respecter prescrit à l'État de ne prendre aucune mesure qui aurait pour effet d'empêcher l'individu d'exercer ou de réaliser ses droits. L'obligation de garantir prescrit à l'État de prendre des mesures positives pour veiller à ce que les autorités de l'État et les tiers ne violent pas les droits d'autrui. Ainsi, de l'obligation universelle faite à l'État de garantir des droits tels que le droit à la vie, le droit à l'alimentation, le droit à des vêtements et le droit à un logement dérive une obligation internationale de prévenir les catastrophes et d'en atténuer les effets. Cette obligation internationale, qui trouve son fondement dans le droit des droits de l'homme, a été consacrée dès 1978¹⁰⁷.

47. L'article 6 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques interdit la privation arbitraire de la vie, prescription qui comporte l'obligation pour l'État de protéger effectivement le droit à la vie. Le Comité des droits de l'homme a déjà indiqué que l'article 6 prescrit à l'État de prévenir certaines catastrophes prévisibles qui peuvent menacer la vie. Dans son observation générale interprétant l'article 6, il déclare qu'il est souhaitable que les États prennent des mesures pour réduire la mortalité, notamment des mesures pour «éliminer la malnutrition et les épidémies¹⁰⁸». Ici, le Comité a clairement à l'esprit notamment les cas extrêmes de malnutrition (par exemple, la famine) qui entreraient dans la définition du terme «catastrophe» adoptée par la Commission dans le projet d'article 3¹⁰⁹. Par ailleurs, les droits garantis par le Pacte vont de pair avec ceux consacrés par la Déclaration universelle des droits de l'homme. Selon l'article 3 de la Déclaration, «[t]out individu a droit à la vie, à la liberté et à la sûreté de sa personne»¹¹⁰. L'article 25 porte quant à lui en son paragraphe 1 que

¹⁰⁵ *Annuaire... 2008*, vol. II (1^{re} partie), document A/CN.4/598, p. 153, par. 26.

¹⁰⁶ Voir par exemple le paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

¹⁰⁷ Voir Samuels, «The relevance of international law in the prevention and mitigation of natural disasters», p. 245 et 248 («Au minimum, le droit reconnu à un niveau de vie suffisant, y compris à l'alimentation, à des vêtements et au logement, doit comporter l'obligation pour tout État d'aider tout autre État en cas de catastrophe naturelle, l'obligation pour l'État de se préparer à assurer des secours en cas de catastrophe sur son propre territoire et de prendre des mesures préventives pour atténuer les souffrances découlant des catastrophes naturelles»). Voir également Hand, «Disaster prevention presentation, from SCJIL symposium 2003», p. 147 et 159 à 161.

¹⁰⁸ Rapport du Comité des droits de l'homme, *Documents officiels de l'Assemblée générale, trente-septième session, Supplément n° 40 (A/37/40)*, annexe V, observation générale n° 6 (article 6), p. 104, par. 5 («De plus, le Comité a noté que le droit à la vie a été trop souvent interprété de façon étroite. L'expression "le droit à la vie [...] inhérent à la personne humaine" ne peut pas être entendue de façon restrictive et la protection de ce droit 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, en particulier des mesures permettant d'éliminer la malnutrition et les épidémies»).

¹⁰⁹ Pour un exposé sur la famine et la malnutrition en tant que catastrophe, voir García, «Famine as a catastrophe: the role of international law», p. 229.

¹¹⁰ Résolution 217 (III) de l'Assemblée générale, du 10 décembre 1948.

[t]oute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté¹¹¹.

Il va sans dire que les catastrophes constituent des situations dans lesquelles toute personne peut être confrontée à des «circonstances indépendantes de sa volonté¹¹²».

48. En outre, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels consacre au paragraphe 1 de son article 11 «le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence». En cas de catastrophe, l'État est tenu de garantir le niveau de vie de tous en atténuant les effets¹¹³. Cette obligation de secours en cas de catastrophe a déjà été affirmée en 1977, également en considération de l'intérêt économique, social et politique qu'ont tous les pays d'atténuer rapidement les effets des catastrophes sur l'homme partout dans le monde¹¹⁴. Bien entendu, le régime du Pacte est susceptible de réalisation progressive¹¹⁵, ce qui veut dire que l'obligation faite à l'État de donner effet à l'article 11 est en partie fonction de son niveau de développement économique¹¹⁶.

49. La Convention relative aux droits de l'enfant consacre aussi «le droit de tout enfant à un niveau de vie suffisant pour permettre son développement physique, mental, spirituel, moral et social¹¹⁷», les États parties à la Convention étant tenus de prendre «les mesures appropriées» pour aider les parents à mettre en œuvre ce droit, «notamment en ce qui concerne l'alimentation»¹¹⁸.

50. L'existence de l'obligation d'atténuer les effets des catastrophes a été récemment évoquée relativement aux changements climatiques, s'agissant en particulier de dégager une série restreinte de seuils minima ou de normes des droits de l'homme fondamentaux à prendre en compte face aux changements climatiques¹¹⁹. En outre,

¹¹¹ Ibid.

¹¹² Kent, «The human right to disaster mitigation and relief», p. 137.

¹¹³ À l'appui de la thèse selon laquelle ce droit de l'homme suppose au préalable l'obligation d'atténuer les effets des catastrophes, voir Nicoletti, «The prevention of natural and man-made disasters: what duties for States?», p. 194. Voir aussi Hand, «Disaster prevention presentation...», p. 147 et 159.

¹¹⁴ Green, *International Disaster Relief: Toward a Responsive System*, p. 66.

¹¹⁵ Voir art. 2.

¹¹⁶ La réalisation progressive n'est pas contraire au concept de prévention en droit international. Il ressort du commentaire relatif au projet d'articles sur la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses de la Commission que «[l]e niveau économique des États est un des facteurs à prendre en considération pour déterminer si un État s'est acquitté de son devoir de diligence» et qu'«il ne saurait être mis en avant pour exonérer l'État de l'obligation que lui imposent les présents articles», *Annuaire... 2001*, vol. II (2^e partie) et rectificatif, p. 166, paragraphe 13 du commentaire relatif à l'article 3.

¹¹⁷ Art. 27, par. 1.

¹¹⁸ Art. 27, par. 3.

¹¹⁹ McInerney-Lankford, Darrow et Rajamani, *Human Rights and Climate Change: A Review of the International Legal Dimensions*, p. 30.

s'agissant de la préparation, on a soutenu que le droit de la santé publique «recommande d'adopter des lois qui encouragent ou prescrivent la préparation préalable aux catastrophes naturelles¹²⁰».

51. Une jurisprudence internationale récente a retenu la solution exposée dans la présente section, la Cour européenne des droits de l'homme ayant expressément reconnu que le droit à la vie prescrit à l'État de prendre toutes les mesures appropriées pour prévenir les catastrophes, qu'elles soient naturelles ou causées par l'homme¹²¹. Dans deux arrêts de principe, la Cour a jugé que la non-adoption de mesures susceptibles de prévenir ou d'atténuer les effets de catastrophes prévisibles constituait une violation du droit à la vie et engageait par conséquent la responsabilité de l'État au regard du droit international¹²². Dans l'affaire *Öneryıldız*, une explosion de gaz de méthane dans un dépôt d'ordures public, situé sur une côte surplombant une vallée à Istanbul, a enseveli 10 taudis situés à proximité du dépôt, tuant 39 personnes. Les experts avaient averti les autorités turques du risque d'une telle explosion deux années plus tôt mais aucune mesure n'avait été prise. Dans l'affaire *Boudaïeva*, une coulée de boue s'est abattue sur une ville en zone montagneuse en Fédération de Russie, tuant plusieurs personnes et détruisant de nombreux bâtiments. Gravement endommagées par des coulées de boue particulièrement fortes survenues en 1999, les digues de retenue qui protégeaient la ville n'avaient jamais été réparées malgré les avertissements de l'institut météorologique d'État. Deux semaines avant la coulée de boue, l'institut avait informé le Ministère de l'organisation des secours aux sinistrés du danger imminent d'une nouvelle catastrophe, demandant d'aménager des points d'observation en amont du fleuve et de donner l'alerte en cas de besoin. Aucune des mesures proposées n'a été prise.

52. Interprétant l'article 2 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Convention européenne des droits de l'homme), qui garantit le droit à la vie en des termes presque identiques à l'article 6 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, la Cour déclare dans son arrêt en l'affaire *Öneryıldız* que le droit à la vie «ne concerne pas exclusivement les cas de mort d'homme résultant de l'usage de la force par des agents de l'État mais implique aussi [...] l'obligation positive pour les États de prendre toutes les mesures nécessaires à la protection de la vie des personnes relevant de leur juridiction» et souligne que «[c]ela implique pour l'État un devoir primordial d'assurer le droit à la vie en mettant en place une législation pénale concrète dissuadant de commettre des atteintes contre la personne»¹²³. Dans son arrêt de 2008 en l'affaire *Boudaïeva*, la Cour conclut en ces termes :

¹²⁰ Feinberg, «Hurricane Katrina and the public health-based argument for greater federal involvement in disaster preparedness and response», p. 598.

¹²¹ Voir Kälin et Dale, «Disaster risk mitigation: why human rights matter», p. 38.

¹²² Voir Cour européenne des droits de l'homme, *Öneryıldız c. Turquie* [GC], n° 48939/99, CEDH 2004-XII; et *Boudaïeva et autres c. Russie*, nos 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 et 15343/02, CEDH 2008 (extraits).

¹²³ *Öneryıldız c. Turquie*, par. 71, et *Boudaïeva et autres c. Russie*, par. 129 (voir note précédente).

Dans le domaine des secours d'urgence où l'État s'implique directement dans la protection des vies humaines en procédant à l'atténuation des catastrophes naturelles, toutes ces considérations devraient trouver à s'appliquer dans la mesure où les circonstances d'un cas particulier montrent l'imminence d'une telle catastrophe clairement identifiable et surtout lorsqu'il s'agit d'une calamité récurrente frappant une zone particulière d'habitation ou d'utilisation par l'homme [...]. L'étendue des obligations positives imputables à l'État dans une situation particulière dépend de l'origine de la menace et de la possibilité d'atténuation de tel ou tel risque¹²⁴.

53. L'État engage donc sa responsabilité dès lors qu'il néglige le devoir qui lui incombe de prendre des mesures préventives en présence d'une catastrophe naturelle clairement identifiable sachant qu'il a des moyens efficaces d'atténuer les risques¹²⁵. Ces deux décisions concernant le devoir de prévenir et d'atténuer les effets des catastrophes sont dignes d'intérêt pour diverses raisons. Premièrement, la Cour édicte la même obligation en présence de catastrophe naturelle ou causée par l'homme. Deuxièmement, la Cour retient la responsabilité de la Turquie et de la Fédération de Russie faute par elles d'avoir pris des «mesures appropriées» pour prévenir le dommage, ce qui renvoie à l'obligation faite à l'État dans divers instruments internationaux de prendre les mesures «appropriées» ou «nécessaires» pour réduire les risques de catastrophe. Troisièmement, ces affaires donnent à entendre que le devoir s'impose à l'État lorsqu'une catastrophe devient prévisible, ce qui rappelle l'exigence de prévisibilité inhérente au principe de diligence voulue¹²⁶.

2. DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

54. L'État a pour obligation de ne pas causer de dommage à l'environnement en général et de veiller à ce que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ne causent pas de dommages à l'environnement dans des zones relevant d'autres juridictions nationales. Le devoir de prévention en droit international de l'environnement englobe ces deux obligations¹²⁷. Le principe de prévention en matière environnementale repose sur l'adage de la *common law*: *sic utere tuo ut alienum non laedas* («use de ton propre bien de manière à ne pas porter préjudice au bien d'autrui»). Comme la Cour internationale de Justice l'a déclaré dans l'*Affaire du Détroit de Corfou*, ce principe bien établi en droit international¹²⁸ a été invoqué dès 1941 dans la sentence arbitrale rendue dans l'affaire de la *Fonderie de Trail*¹²⁹. Il sera énoncé clairement pour la première fois en droit international de l'environnement dans la Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement, dont le principe 21 se lit comme suit :

Conformément à la Charte des Nations Unies et aux principes du droit international, les États ont le droit souverain d'exploiter leurs propres ressources selon leur politique d'environnement et ils ont le devoir de faire en sorte que les activités exercées dans les limites de leur

¹²⁴ *Boudaïeva et autres c. Russie*, nos 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 et 15343/02, par. 137, CEDH 2008 (extraits).

¹²⁵ Kälin et Dale, «Disaster risk mitigation: why human rights matter», p. 39.

¹²⁶ Voir *infra* le paragraphe 61.

¹²⁷ *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2010, opinion individuelle du juge Cançado Trindade, p. 159, par. 59.

¹²⁸ *Affaire du Détroit de Corfou*, arrêt du 9 avril 1949, C.I.J. Recueil 1949, p. 4, à la page 22.

¹²⁹ *Fonderie de Trail (Trail Smelter)*, Nations Unies, Recueil des sentences arbitrales, vol. III (numéro de vente: 1949.V.2), p. 1905.

juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommage à l'environnement dans d'autres États ou dans des régions ne relevant d'aucune juridiction nationale¹³⁰.

55. Le principe 2 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement reprend tel quel le principe 21 de la Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement, en précisant que les États ont le droit souverain d'exploiter leurs propres ressources selon leur politique de développement¹³¹. Partant de cette obligation, le principe 11 de la Déclaration de Rio précise que les États doivent promulguer des mesures législatives pour prévenir ou atténuer tout dommage transfrontière¹³².

56. La Cour internationale de Justice réaffirme ce principe dans un avis consultatif de 1996 sur la *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires* :

L'obligation générale qu'ont les États de veiller à ce que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle respectent l'environnement dans d'autres États ou dans des zones ne relevant d'aucune juridiction nationale fait maintenant partie du corps de règles du droit international de l'environnement¹³³.

57. Au fil du temps, le principe de prévention a été invoqué dans ses énonciations clefs pour engager la responsabilité des États qui n'ont pas pris les mesures nécessaires pour mettre fin à tel ou tel dommage transfrontalier. Ainsi, dans l'affaire relative au *Projet Gabčíkovo-Nagymaros*, la Cour internationale de Justice a demandé aux deux parties d'« examiner à nouveau les effets sur l'environnement de la centrale de Gabčíkovo » au bord du Danube¹³⁴. Au vu des « nouvelles normes et exigences », la Cour a conclu que, dans le domaine de la protection de l'environnement du moins, « la vigilance et la prévention » s'imposaient en raison du caractère souvent irréversible des dommages causés à l'environnement et des limites inhérentes au mécanisme même de réparation de ce type de dommages¹³⁵. De même, dans l'affaire des *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay*, la Cour a observé que le principe de prévention faisait partie du droit international coutumier et que l'État était tenu de mettre en œuvre tous les moyens à sa disposition pour éviter que les activités qui se déroulent sur son territoire, ou sur tout espace relevant de sa juridiction, ne causent un préjudice sensible à l'environnement d'un autre État¹³⁶.

58. Dans sa résolution 37/7, du 28 octobre 1982, l'Assemblée générale a adopté la Charte mondiale de la nature, qui vient ériger la prévention en principe fondamental.

¹³⁰ *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement, Stockholm, 5-16 juin 1972* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.73.II.A.14), première partie, chap. I, p. 5, principe 21.

¹³¹ *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992*, vol. I, *Résolutions adoptées par la Conférence* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.93.I.8 et rectificatif), résolution 1, annexe I, principe 2.

¹³² *Ibid.*, principe 11.

¹³³ *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, avis consultatif, *C.I.J. Recueil 1996*, p. 226, à la page 242, par. 29.

¹³⁴ *Projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie/Slovaquie)*, arrêt, *C.I.J. Recueil 1997*, p. 7, à la page 78, par. 140.

¹³⁵ *Ibid.*

¹³⁶ *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay* (voir *supra* la note 127), p. 55 et 56, par. 101 [citant le paragraphe 22 de l'arrêt relatif à l'*Affaire du Déroit de Corfou* (voir *supra* la note 128)] et l'avis consultatif de la Cour internationale de Justice sur la *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires* (voir *supra* la note 133)].

L'Assemblée générale s'était déclarée persuadée que « [l]es bénéfices qui pouvaient être obtenus de la nature étaient fonction du maintien des processus naturels et de la diversité des formes de vie et que ces bénéfices étaient compromis du fait de l'exploitation excessive et de la destruction des habitats naturels ».

59. Comme cela a déjà été dit, la Commission a dégagé en 2001 un « principe bien établi de prévention » dans le contexte de la prévention des dommages transfrontières¹³⁷. L'article 3 du projet d'articles sur la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses prescrit à l'État de prendre « toutes les mesures appropriées pour prévenir les dommages transfrontières significatifs ou en tout état de cause pour en réduire le risque au minimum¹³⁸ ». Cette obligation établie par la Commission repose sur le principe de base *sic utere tuo ut alienum non laedas* et explicite la « restriction à la liberté des États qui sous-tend le principe 21 » de la Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement. Le projet d'article 3 impose à l'État l'obligation d'« adopter et de mettre en œuvre, au plan interne, des dispositions législatives reprenant les normes internationales acceptées¹³⁹ » et de prendre des mesures législatives ou administratives pour assurer l'exécution des lois¹⁴⁰. Le principe de prévention sous-tend aussi le projet d'article 7 (évaluation du risque), le projet d'article 8 (devoir de notification), le projet d'article 9 (devoir de l'État d'engager des consultations sur les mesures préventives) et le projet d'article 16 (préparation aux situations d'urgence). Le commentaire relatif au projet d'article 16 va jusqu'à consacrer l'« obligation de prévenir les catastrophes écologiques¹⁴¹ ».

60. La Cour internationale de Justice et la Commission s'accordent à dire que le principe de prévention découle de deux devoirs de l'État, distincts mais liés : le devoir de diligence et le principe de précaution¹⁴².

a) *Devoir de diligence*

61. Principe établi du droit international, le devoir de diligence est regardé comme un de ses « principes fondamentaux¹⁴³ ». On le rapproche du principe de la

¹³⁷ *Projet d'articles sur la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses, Annuaire... 2001*, vol. II (2^e partie) et rectificatif, p. 159, paragraphe 4 du commentaire général.

¹³⁸ *Ibid.*, p. 164 et 165. La prévention est aussi le critère privilégié pour apprécier la responsabilité de l'État et son obligation de réparer en cas de dommage transfrontière. Dans son premier rapport sur la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses, le Rapporteur spécial, M. Pemmaraju Sreenivasa Rao, affirme qu'il « vaut mieux prévenir que guérir [et qu'] s'agit là d'un vieux principe qui a été pratiqué par de nombreuses sociétés développées et industrialisées pour gérer, et même réduire ou éliminer les effets pernicieux de leur croissance économique » [*Annuaire... 1998*, vol. II (1^{re} partie), document A/CN.4/487 et Add.1, p. 186, par. 32].

¹³⁹ *Annuaire... 2001*, vol. II (2^e partie) et rectificatif, p. 165, paragraphes 2 et 4 du commentaire relatif au projet d'article 3.

¹⁴⁰ *Ibid.*, paragraphe 6 du commentaire relatif au projet d'article 3.

¹⁴¹ *Ibid.*, p. 181, paragraphe 1 du commentaire relatif au projet d'article 16.

¹⁴² *Ibid.*, p. 165 à 167, paragraphes 7 à 18 du commentaire relatif au projet d'article 3.

¹⁴³ Condorelli, « The imputability to States of acts of international terrorism », p. 240 à 242. Voir aussi Pisillo-Mazzeschi, « The due diligence rule and the nature of the international responsibility of States », p. 9 à 51.

responsabilité, c'est-à-dire des règles sous-jacentes à tout régime de responsabilité pour violations des obligations découlant du devoir de diligence¹⁴⁴. Pour ce qui est des actes ou omissions commis par des intervenants non étatiques, on a affirmé dès le début du XX^e siècle que peut engager sa responsabilité l'État qui n'a ni empêché de tels actes ou omissions ni pris de mesures pour y faire face, manquant ainsi à son devoir de diligence¹⁴⁵. S'agissant de la prévention en matière environnementale, le devoir de diligence consisterait notamment à utiliser les « moyens les mieux adaptés¹⁴⁶ » ou encore « toutes [les] mesures appropriées et efficaces¹⁴⁷ ». Comme le fait observer la Cour internationale de Justice dans l'affaire des *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay*, l'obligation d'« empêcher la pollution » résultant du traité entre l'Uruguay et l'Argentine « impose d'exercer la diligence requise [...] vis-à-vis de toutes les activités qui se déroulent sous la juridiction et le contrôle de chacune des parties »¹⁴⁸.

62. Le devoir de diligence constitue la norme de base de la prévention¹⁴⁹. Il s'agit d'une obligation de moyens et non de résultats. Le devoir de diligence ne peut prévenir absolument tout dommage significatif, mais les États doivent toutefois faire de leur mieux pour réduire le risque au minimum¹⁵⁰. En ce sens, le devoir de diligence constitue l'obligation fondamentale du principe de prévention¹⁵¹, et la formule selon laquelle l'État doit prendre « toutes les mesures nécessaires et appropriées » (par exemple, article 3 du projet d'articles sur la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses) est souvent utilisée pour rendre compte de ce devoir de diligence¹⁵². Pour s'acquitter de son devoir de diligence, l'État doit mettre en œuvre et faire respecter

des lois et des règlements administratifs de prévention¹⁵³. Les États souscrivent au devoir de diligence comme correspondant « aux réalités actuelles de la pratique des États et du droit international¹⁵⁴ ». À l'appui de cette conclusion, la Commission invoque diverses conventions internationales dans le domaine de l'environnement qui prescrivent à l'État de prendre les mesures appropriées ou, plus précisément, de s'acquitter de ses obligations conventionnelles en se donnant des lois et des règlements administratifs¹⁵⁵. Ainsi, encore que l'expression « devoir de diligence » ne soit pas employée dans les conventions internationales relatives à l'environnement, il est admis que nombre de traités portant notamment sur le droit de la mer, la pollution maritime, la protection de la couche d'ozone, les évaluations de l'impact sur l'environnement ainsi que l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux consacrent cette obligation¹⁵⁶.

63. Le devoir de diligence comporte deux éléments : l'attention que l'on est en droit d'attendre d'un « bon gouvernement » et le degré d'attention proportionnel à la dangerosité des activités en question¹⁵⁷. En ce qui concerne la notion de « bon gouvernement », la Commission dit ce qui suit :

Le principal élément du devoir de diligence que l'on retrouve dans l'obligation de prévention pourrait donc être énoncé comme suit : le degré de vigilance attendu d'un bon gouvernement. Celui-ci doit être doté d'un système juridique et de ressources suffisantes pour gérer l'appareil administratif chargé de contrôler et de surveiller les activités. Il est cependant entendu que le degré de vigilance attendu d'un État dont l'économie et les ressources humaines et matérielles sont bien développées et qui est doté de systèmes et de structures étatiques très élaborées est différent de celui attendu d'États moins bien lotis¹⁵⁸.

64. S'agissant de la notion de « bon gouvernement », la Commission précise que le niveau économique des États est un facteur à prendre en considération pour déterminer si un État s'est acquitté de son devoir de diligence¹⁵⁹. Il est toutefois entendu que le niveau économique de l'État ne le décharge pas de son obligation à cet égard et, d'ailleurs, qu'« une certaine vigilance est censée être exercée dans l'utilisation des infrastructures et la surveillance des activités dangereuses sur le territoire de l'État, ce qui est

¹⁴⁴ Pisillo-Mazzeschi, « Forms of international responsibility for environmental harm », p. 15 et 16.

¹⁴⁵ Hessbruegge, « The historical development of the doctrines of attribution and due diligence in international law », p. 268, se référant à Amos Shartle Hershey, *The Essentials of International Public Law*, New York, Macmillan Company, 1918, p. 162. Voir aussi Barnidge Jr., « The due diligence principle under international law », p. 81 à 121.

¹⁴⁶ Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, art. 194, par. 1.

¹⁴⁷ Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière, art. 2, par. 1.

¹⁴⁸ *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay* (voir *supra* la note 127), p. 79, par. 197.

¹⁴⁹ Prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses, *Annuaire... 2001*, vol. II (2^e partie) et rectificatif, p. 165, paragraphe 8 du commentaire relatif au projet d'article 3.

¹⁵⁰ *Ibid.*, paragraphe 7 du commentaire relatif au projet d'article 3.

¹⁵¹ Dans son deuxième rapport sur la responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international (prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses), le Rapporteur spécial, M. Pemmaraju Sreenivasa Rao, fait observer que « [l]e devoir de prévention, qui est une obligation de comportement, se résume essentiellement au devoir de diligence » et que « [t]oute question concernant l'application ou l'exécution du devoir de prévention renvoie nécessairement au contenu de l'obligation et donc au degré de vigilance devant être observé par les États » [*Annuaire... 1999*, vol. II (1^{re} partie), document A/CN.4/501, p. 130, par. 18].

¹⁵² Convention sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets, art. 1 ; Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, art. 194 ; et Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels, art. 3. Voir aussi Romano, « L'obligation de prévention des catastrophes industrielles et naturelles », p. 389. Voir en particulier Nicoletti, « The prevention of natural and man-made disasters: what duties for States? ».

¹⁵³ Projet d'articles sur la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses, *Annuaire... 2001*, vol. II (2^e partie) et rectificatif, p. 166, paragraphe 10 du commentaire relatif au projet d'article 3.

¹⁵⁴ *Annuaire... 2000*, vol. II (1^{re} partie), document A/CN.4/510, p. 127, par. 10.

¹⁵⁵ *Annuaire... 2001*, vol. II (2^e partie) et rectificatif, p. 165, paragraphe 8 du commentaire relatif au projet d'article 3, note de bas de page 880 (citant la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, art. 194, par. 1 ; la Convention sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets, art. I, II et VII, par. 2 ; la Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone, art. 2 ; la Convention sur la réglementation des activités relatives aux ressources minérales de l'Antarctique, art. 7, par. 5 ; la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière, art. 2, par. 1 ; et la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux, art. 2, par. 1).

¹⁵⁶ *Annuaire... 2001*, vol. II (2^e partie) et rectificatif, p. 165, paragraphe 8 du commentaire relatif au projet d'article 3.

¹⁵⁷ *Annuaire... 2000*, vol. II (1^{re} partie), document A/CN.4/510, p. 130, par. 20.

¹⁵⁸ *Annuaire... 2001*, vol. II (2^e partie) et rectificatif, p. 167, paragraphe 17 du commentaire relatif au projet d'article 3.

¹⁵⁹ *Ibid.* Voir aussi *Annuaire... 2000*, vol. II (1^{re} partie), document A/CN.4/510, p. 130, par. 23.

un attribut naturel de tout gouvernement¹⁶⁰). Pour ce qui est du principe de proportionnalité, le degré d'attention requis est proportionnel à la gravité du dommage risquant d'être causé par l'activité en question. La gravité du dommage doit elle-même être prévisible et l'État doit ou devrait avoir eu connaissance du fait que l'activité était susceptible de causer des dommages significatifs¹⁶¹.

65. Selon la Cour européenne des droits de l'homme, l'obligation de prévention est un devoir de diligence. Dans l'affaire *Öneryıldız c. Turquie*, la Cour a conclu que les autorités turques avaient une obligation positive de prendre des mesures préventives car elles «savaient ou étaient censées savoir que plusieurs individus [...] étaient menacés de manière réelle et imminente¹⁶²», et dans l'affaire *Boudaïeva et autres c. Russie* que le défaut de prendre «les mesures nécessaires et suffisantes pour pallier les risques inhérents à une activité dangereuse¹⁶³» constituait une violation du droit à la vie consacré par l'article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme. De même, dans cette affaire, la Cour a conclu que, face aux risques croissants de coulées de boue, «on pouvait raisonnablement attendre des autorités qu'elles prissent conscience du risque accru d'accidents en cas de coulée de boue cette année-là et fassent preuve de toute la diligence nécessaire en informant la population civile et en adoptant à l'avance un dispositif d'évacuation d'urgence¹⁶⁴». Néanmoins, dans l'arrêt en l'affaire *Öneryıldız c. Turquie*, la Cour a admis qu'«on ne saurait imposer aux autorités un fardeau insupportable ou excessif, sans tenir compte notamment des choix opérationnels qu'elles ont à faire en termes de priorités et de ressources¹⁶⁵». Dans l'arrêt en l'affaire *Boudaïeva et autres c. Russie*, la Cour a observé qu'«il conv[enait] de reconnaître encore plus de poids à cette considération dans la sphère des secours aux sinistrés à la suite d'un accident météorologique qui, en tant que tel, échappe au contrôle de l'homme, que dans celle des activités dangereuses d'origine humaine¹⁶⁶». Que l'État puisse prendre des mesures selon ses propres capacités et priorités ne le décharge pas pour autant de l'obligation à lui faite de prévenir tout risque et de faire «tout ce qui [est] en [son] pouvoir pour protéger [les habitants] contre les dangers imminents et connus auxquels ils [sont] exposés¹⁶⁷».

b) Principe de précaution

66. En droit international de l'environnement, le «principe de précaution», lié au principe général de prévention de tout dommage environnemental (y compris à l'intérieur des frontières nationales), pose essentiellement en présomption simple que toute activité ou mesure risque de

causer des dommages au public ou à l'environnement¹⁶⁸. La Déclaration de Rio consacre ce principe en ces termes :

Pour protéger l'environnement, des mesures de précaution doivent être largement appliquées par les États selon leurs capacités. En cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement¹⁶⁹.

Le principe de précaution se décompose en deux éléments principaux, à savoir la conscience de l'existence ou de la persistance de risques, et la conscience de l'incertitude scientifique relative au problème concerné¹⁷⁰.

67. Il résulte du commentaire de l'article 3 du projet d'articles sur la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses que le devoir de prévention implique d'appliquer, par surcroît de précaution, même en l'absence de certitude absolue, des mesures appropriées pour prévenir des dommages graves ou irréversibles¹⁷¹. Les commentaires des projets d'articles 7 et 10 reconnaissent expressément que le principe de précaution est devenu un principe général du droit de l'environnement¹⁷².

68. Ce principe est implicitement consacré dans un certain nombre de conventions internationales, comme la Convention de Bamako sur l'interdiction d'importer en Afrique des déchets dangereux et sur le contrôle des mouvements transfrontières et la gestion des déchets dangereux produits en Afrique (paragraphe 3 de l'article 4), la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (paragraphe 3 de l'article 3), le Traité instituant la Communauté européenne tel que modifié par le Traité d'Amsterdam [art. 174 (anciennement art. 130 r)] et la Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone (art. 2)¹⁷³.

69. Depuis les années 1990, d'aucuns voient dans le principe de précaution un principe du «droit international coutumier de l'environnement», voire du droit international coutumier général¹⁷⁴. Dans son opinion dissidente jointe à l'ordonnance de la Cour internationale de Justice en l'affaire des *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay*, le juge ad hoc Vinuesa conclut que le principe de précaution est «indiscutablement au cœur du droit de l'environnement» et ajoute que, de son point de vue, «le principe de précaution n'est pas une abstraction, ni un élément constitutif théorique d'un droit souhaitable

¹⁶⁸ Voir, par exemple, le principe 15 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement (note 131 *supra*).

¹⁶⁹ *Ibid.*

¹⁷⁰ Voir *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay* (note 127 *supra*), opinion individuelle du juge Cançado Trindade, p. 159 et 160, par. 62. Voir aussi Trouwborst, *Precautionary Rights and Duties of States*.

¹⁷¹ *Annuaire... 2001*, vol. II (2^e partie) et rectificatif, p. 166, paragraphe 14 du commentaire relatif au projet d'article 3.

¹⁷² *Ibid.*, p. 175, paragraphes 6 et 7 du commentaire relatif au projet d'article 10.

¹⁷³ *Ibid.*, par. 7.

¹⁷⁴ Pour plus de détails, voir : Harding et Fisher, *Perspectives on the Precautionary Principle*, p. 5; Trouwborst, «The precautionary principle in general international law: combating the Babylonian confusion», p. 189; Romano, «L'obligation de prévention des catastrophes industrielles et naturelles», p. 396.

¹⁶⁰ *Annuaire... 2001*, vol. II (2^e partie) et rectificatif, p. 167, paragraphe 17 du commentaire relatif au projet d'article 3.

¹⁶¹ *Ibid.*, par. 18.

¹⁶² Cour européenne des droits de l'homme, *Öneryıldız c. Turquie* [GC], n° 48939/99, par. 101. CEDH 2004-XII.

¹⁶³ Cour européenne des droits de l'homme, *Boudaïeva et autres c. Russie*, nos 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 et 15343/02, par. 140, CEDH 2008 (extraits).

¹⁶⁴ *Ibid.*, par. 152.

¹⁶⁵ *Öneryıldız c. Turquie* (voir *supra* la note 162), par. 107.

¹⁶⁶ *Boudaïeva et autres c. Russie* (voir *supra* la note 163), par. 135.

¹⁶⁷ *Öneryıldız c. Turquie* (voir *supra* la note 162), par. 109.

émergent, mais bien une règle du droit international général positif¹⁷⁵. La Cour n'a toutefois pas encore reconnu cette définition du principe de précaution¹⁷⁶.

C. Coopération internationale en matière de prévention

70. La Commission du droit international a réaffirmé l'obligation de coopérer dans l'article 5 du projet d'articles sur le présent sujet et a établi une liste non exhaustive des formes que peut revêtir la coopération dans le domaine des secours d'urgence à l'article 5 *bis*, adopté en 2012. La coopération est aussi au cœur de la dimension horizontale, c'est-à-dire internationale, de la prévention. Le Rapporteur spécial a brièvement abordé la question de la coopération dans le domaine de la préparation, de la prévention et de l'atténuation des conséquences de catastrophe dans son cinquième rapport, indiquant que la coopération intéresse la quasi-totalité des aspects de la prévention des catastrophes, y compris les dispositifs de recherche et de sauvetage, les capacités de réserve, les systèmes d'alerte rapide, l'échange d'informations relatives à l'évaluation et à l'identification des risques, la planification des interventions d'urgence et le renforcement des capacités¹⁷⁷.

71. L'obligation de coopérer est un principe bien établi en droit international qui, comme le Rapporteur spécial l'a noté dans son deuxième rapport¹⁷⁸, est consacré dans de nombreux instruments, y compris la Charte des Nations Unies. Comme il est dit 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, la coopération a notamment pour finalité de « favoriser le progrès et la stabilité économique internationaux, ainsi que le bien-être général des nations¹⁷⁹ ».

72. L'obligation de coopérer en relation avec la prévention est également bien établie, comme l'a rappelé l'Assemblée générale dans de nombreuses résolutions portant sur la prévention des catastrophes et la réduction des risques de catastrophe. En proclamant la Décennie internationale de la prévention des catastrophes naturelles, l'Assemblée s'est dite consciente que le système de Nations Unies avait la responsabilité de promouvoir la coopération pour atténuer les dangers, y compris de coordonner les systèmes de prévision et d'alerte rapide, et a engagé les États à coopérer pour prévenir les risques naturels¹⁸⁰. Plus récemment, elle a exhorté la communauté internationale à « réduire les effets préjudiciables des catastrophes naturelles » par la coopération¹⁸¹, la coopération internatio-

nale étant nécessaire pour appuyer les efforts nationaux de prévention¹⁸², et surtout pour « mieux aider les pays à faire face aux effets destructeurs de tous les risques naturels, [...] en particulier dans les pays en développement¹⁸³ ». Le Cadre d'action de Hyogo vient pour l'essentiel encourager la coopération entre les États et entre les États et les intervenants non étatiques dans le domaine de la prévention¹⁸⁴. Comme cela a été dit, le Cadre d'action de Hyogo est le document de référence en matière de promotion et de renforcement de la coopération internationale, le but étant que la réduction des risques de catastrophe donne lieu à de solides programmes de développement nationaux et internationaux¹⁸⁵. C'est ce que vient confirmer le texte de la Déclaration, qui souligne l'importance de la coopération dans la prévention des catastrophes: « Nous sommes déterminées à réduire, partout dans le monde, les pertes en vies humaines, les pertes socioéconomiques et les atteintes à l'environnement causées par les catastrophes, conscientes de l'importance de la coopération, de la solidarité et des partenariats internationaux, ainsi que de la bonne gouvernance à tous les niveaux¹⁸⁶. »

73. Diverses déclarations non contraignantes associent la coopération à l'obligation de prévention. Ainsi, la Déclaration de Yogyakarta sur la réduction des risques de catastrophe en Asie et dans le Pacifique, de 2012, invite les parties prenantes à renforcer et à appuyer les mécanismes de coopération régionaux et les centres de gestion des informations en matière de catastrophe dans le cadre de l'évaluation des risques locaux et du financement¹⁸⁷. De même, dans la Déclaration de Panama, les chefs d'État et de gouvernement affirment que la coopération est au cœur de la prévention et de la réduction des risques et des catastrophes naturelles et s'engagent « à développer la coopération internationale et l'accroissement des capacités en matière de catastrophes naturelles, dans l'amélioration de l'aide humanitaire offerte dans toutes les étapes d'une catastrophe et dans la promotion d'une culture de prévention et de systèmes d'alerte précoce¹⁸⁸ ».

74. Consacrent le principe de coopération diverses plateformes et instances régionales ayant vocation de prévention, dont la Plateforme régionale pour la réduction des risques de catastrophe dans les Amériques, la Stratégie arabe pour la réduction des risques de catastrophe 2020, la Conférence ministérielle asiatique sur la réduction des risques de catastrophe, le Forum européen pour la réduction des risques de catastrophe, la Plateforme

¹⁸² Voir, par exemple, la résolution 60/196 de l'Assemblée générale, du 22 décembre 2005, par. 2.

¹⁸³ Résolution 59/233 de l'Assemblée générale, du 22 décembre 2004. Voir aussi résolution 60/196, du 22 décembre 2005.

¹⁸⁴ Rapport de la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes (A/CONF.206/6) [voir *supra* la note 49], chap. I, résolution 2.

¹⁸⁵ Voir www.unisdr.org/we/coordinate.

¹⁸⁶ Rapport de la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes (A/CONF.206/6) [voir *supra* la note 49], chap. I, résolution 1, 5^e paragraphe du préambule.

¹⁸⁷ Adoptée lors de la cinquième Conférence ministérielle asiatique sur la réduction des risques de catastrophe, tenue à Yogyakarta (Indonésie) en 2012.

¹⁸⁸ Déclaration de Panama, adoptée lors du quatrième Sommet des chefs d'État et/ou de gouvernement de l'Association des États de la Caraïbe, tenu à Panama en juillet 2005, disponible en ligne à l'adresse suivante: www.acs-aec.org/sites/default/files/Declaracion_de_Panama_fr.pdf.

¹⁷⁵ *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay)*, mesures conservatoires, ordonnance du 13 juillet 2006, C.I.J. Recueil 2006, opinion dissidente de M. le juge ad hoc Vinuesa, p. 152.

¹⁷⁶ Sunstein, *Laws of Fear: Beyond the Precautionary Principle*; Cameron, « Environmental risk management in New Zealand: is there scope to apply a more generic framework? ».

¹⁷⁷ *Annuaire... 2012*, vol. II (1^{re} partie), document A/CN.4/652, par. 114 et 115.

¹⁷⁸ *Annuaire... 2009*, vol. II (1^{re} partie), document A/CN.4.615.

¹⁷⁹ Résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale, du 24 octobre 1970, annexe, par. 1.

¹⁸⁰ Résolution 42/169 de l'Assemblée générale, du 11 décembre 1987, par. 7 et 8.

¹⁸¹ Résolution 58/215 de l'Assemblée générale, du 23 décembre 2003, par. 2.

océanienne pour la gestion des risques de catastrophe et la Stratégie régionale africaine de prévention des catastrophes. Ainsi, le Forum européen «se veut un lieu [...] d'échange d'informations, de connaissances et d'idées et de facilitation de la coopération¹⁸⁹». À cette fin, il «a recensé des possibilités spécifiques qui s'offrent aux pays et aux sous-régions de s'enrichir mutuellement et de renforcer la coopération intergouvernementale et intersectorielle¹⁹⁰». De plus, le Programme d'action élargi pour la mise en œuvre de la Stratégie régionale africaine sur la prévention des catastrophes (2006-2015) voit dans la coopération l'un des principaux domaines d'action en matière d'évaluation des risques et souligne l'importance de la «[c]oopération régionale et internationale pour l'évaluation et le suivi régional et transfrontalier des dangers¹⁹¹». La coopération régionale est importante, dit-on, en ce qu'elle permet d'utiliser efficacement les ressources et de limiter le double emploi¹⁹².

75. La coopération internationale en matière de prévention des catastrophes comme obligation juridique tire son fondement de traités bilatéraux et multilatéraux conclus entre États ou entre États et organisations internationales. L'accord-cadre conclu en 2000 entre la Communauté des Caraïbes et le Japon, qui envisage expressément la coopération en matière de prévention des catastrophes, en est une illustration. Il vise ainsi à promouvoir la coopération en matière de mesures préventives et de réhabilitation, et souligne qu'il faut promouvoir la coopération internationale pour renforcer la capacité institutionnelle des organismes régionaux et nationaux ayant mission de prévention et de gestion des catastrophes ainsi que d'intervention rapide en cas de catastrophe¹⁹³.

1. INSTRUMENTS BILATÉRAUX

76. Nombre d'États sont parties à des accords bilatéraux consacrés spécialement à la prévention des catastrophes¹⁹⁴ : ainsi, l'Argentine et l'Espagne¹⁹⁵, le Guatemala et le Mexique¹⁹⁶, l'Allemagne et la Hongrie¹⁹⁷, la France

et l'Italie¹⁹⁸, la République de Corée et la Pologne¹⁹⁹, la Pologne et la Hongrie²⁰⁰, la Pologne et l'Ukraine²⁰¹, la Pologne et la Fédération de Russie²⁰², la Fédération de Russie et la Grèce²⁰³, la Suisse et l'Italie²⁰⁴, les États-Unis et la Fédération de Russie²⁰⁵, les États-Unis et la Pologne²⁰⁶, les États-Unis et la Bulgarie²⁰⁷, les États-Unis et l'Ukraine²⁰⁸, les États-Unis et les Philippines²⁰⁹, l'Uruguay et l'Espagne²¹⁰, l'Espagne et le Mexique²¹¹, la Fédération de Russie et l'Espagne²¹², et la France et la

¹⁹⁸ France et Italie : Convention dans le domaine de la prévision et de la prévention des risques majeurs et de l'assistance mutuelle en cas de catastrophes naturelles ou dues à l'activité de l'homme (Paris, 16 septembre 1992), *ibid.*, vol. 1962, n° 33532, p. 369.

¹⁹⁹ République de Corée et Pologne : Accord de coopération scientifique et technologique (Séoul, 29 juin 1993), *ibid.*, vol. 1847, n° 31455, p. 289.

²⁰⁰ Pologne et Hongrie : Accord de coopération et d'entraide pour la prévention des catastrophes naturelles et d'autres événements graves et pour en éliminer les effets (6 avril 2000).

²⁰¹ Accord entre le Gouvernement de la République de Pologne et le Cabinet des ministres de l'Ukraine relatif à la coopération et à l'entraide pour prévenir les catastrophes naturelles et autres événements graves et pour en éliminer les effets (19 juillet 2002).

²⁰² Accord entre le Gouvernement de la République de Pologne et le Gouvernement de la Fédération de Russie concernant la coopération en vue de prévenir les catastrophes technologiques et naturelles et remédier à leurs effets (Varsovie, 25 août 1993).

²⁰³ Accord entre le Gouvernement de la République hellénique et le Gouvernement de la Fédération de Russie sur la coopération en matière de prévention des catastrophes naturelles ou dues à l'homme, et d'intervention en cas de catastrophe (Athènes, 21 février 2000).

²⁰⁴ Accord entre la Confédération suisse et la République italienne sur la coopération dans le domaine de la prévision et de la prévention des risques majeurs et de l'assistance mutuelle en cas de catastrophe naturelle ou imputable à l'activité humaine (Rome, 2 mai 1995).

²⁰⁵ Mémoire d'accord entre le Gouvernement des États-Unis d'Amérique et le Gouvernement de la Fédération de Russie relatif à la coopération en matière de prévention et d'intervention en cas de catastrophes naturelles ou technologiques (Moscou, 16 juillet 1996), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2871, n° 50116, p. 275.

²⁰⁶ Protocole d'intentions relatif à la coopération pour la prévention et l'intervention en cas de situation d'urgence technologique, naturelle ou causée par l'homme conclu entre l'Agence fédérale de gestion des situations d'urgence (États-Unis) et le Ministère de la défense de la République de Pologne (Varsovie, 9 mai 2000).

²⁰⁷ Protocole d'intentions relatif à la coopération pour la prévention des catastrophes naturelles ou d'origine humaine et d'intervention en cas d'urgence conclu entre l'Agence fédérale de gestion des situations d'urgence (États-Unis) et le Ministère de la défense de la République de Bulgarie (Washington, 24 janvier 2000).

²⁰⁸ Mémoire d'accord conclu entre le Gouvernement des États-Unis d'Amérique et le Gouvernement de l'Ukraine sur la coopération pour la prévention et l'intervention en cas de situation d'urgence technologique, naturelle ou causée par l'homme (Kiev, 5 juin 2000).

²⁰⁹ Protocole d'intentions entre le Gouvernement des États-Unis d'Amérique et la République des Philippines concernant la coopération dans la prévention et la gestion des situations d'urgence (Washington, 20 novembre 2001).

²¹⁰ Accord de coopération scientifique et technologique et d'assistance mutuelle en matière de protection civile et de prévention des catastrophes, conclu entre le Ministère de la défense nationale de la République orientale de l'Uruguay et le Ministère de l'intérieur du Royaume d'Espagne (Madrid, 25 septembre 1997).

²¹¹ Accord entre le Ministère de l'intérieur du Royaume d'Espagne et le Ministère de l'intérieur des États-Unis du Mexique relatif à la coopération scientifique et technologique et à l'assistance mutuelle en matière de protection civile et de prévention des catastrophes (1997).

²¹² Accord entre le Gouvernement du Royaume d'Espagne et le Gouvernement de la Fédération de Russie relatif à la coopération dans le domaine de la prévention des catastrophes et à l'assistance mutuelle dans la mitigation de leurs conséquences (Madrid, 14 juin 2000), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2153, n° 37586, p. 57.

¹⁸⁹ Voir www.preventionweb.net/files/19800_efdrwebfinal.pdf.

¹⁹⁰ *Ibid.*

¹⁹¹ *Programme d'action élargi pour la mise en œuvre de la Stratégie régionale africaine sur la prévention des catastrophes (2006-2015) et Déclaration de la deuxième Conférence ministérielle africaine sur la prévention des risques de catastrophe, 2010*, p. 52 ; disponible en ligne à l'adresse suivante : https://www.unisdr.org/files/19613_bookletpoa_french.pdf.

¹⁹² «Implementing the Hyogo Framework for Action in Europe: Advances and Challenges, Report for the period 2009-2011», p. 39 à 41, disponible en ligne sur le site Web du Bureau des Nations Unies pour la prévention des catastrophes : www.unisdr.org.

¹⁹³ A New Framework for CARICOM-Japan Cooperation for the Twenty-First Century, sect. 1-1, disponible en ligne à l'adresse suivante : www.mofa.go.jp/region/latin/latin_e/caricom0011.html.

¹⁹⁴ Voir Mémoire du Secrétariat, document A/CN.4/590 et Add.1 à 3 (note 78 *supra*) par. 43.

¹⁹⁵ Espagne et Argentine : Accord de coopération pour la prévision, la prévention et l'assistance mutuelle en cas de catastrophes (Madrid, 3 juin 1988), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1689, n° 29123, p. 23.

¹⁹⁶ Mexique et Guatemala : Accord de coopération pour la prévention et les secours en cas de catastrophes naturelles (Guatemala, 10 avril 1987), *ibid.*, vol. 1509, n° 26055, p. 3.

¹⁹⁷ République fédérale d'Allemagne et Hongrie : Accord relatif à des questions d'intérêt commun touchant la sécurité nucléaire et la radioprotection (Budapest, 26 septembre 1990), *ibid.*, vol. 1706, n° 29504, p. 263.

Malaisie²¹³. Le texte de ce dernier accord est typique en ce qu'il renseigne sur l'importance accordée à la coopération dans ce genre d'accords : « Convaincus de la nécessité de développer une coopération entre les organismes compétents des deux Parties dans le domaine de la prévention des risques majeurs et de la protection des populations, des biens et de l'environnement²¹⁴. »

77. L'accord conclu en 1958 entre le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et les États-Unis tendant à l'amélioration des technologies de prévision, de partage de l'information et d'alerte rapide en cas de cyclone est ainsi l'un des premiers exemples d'accords bilatéraux consacrés à la réduction des risques de catastrophe. Il concerne un programme de coopération météorologique visant à « établir plus rapidement, et avec plus d'exactitude, les prévisions de cyclones et les avertissements relatifs aux vents, marées et inondations à effets dévastateurs qu'ils produisent²¹⁵. »

78. Les États-Unis ont également conclu avec plusieurs autres pays des accords bilatéraux concernant la prévention et la gestion des catastrophes. Aux termes d'un accord conclu avec la Pologne, les parties sont convenues de coopérer en vue de limiter les effets des catastrophes naturelles et causées par l'homme, de se préparer à de telles situations, d'intervenir dans ce contexte et d'œuvrer au relèvement postcatastrophe, et ce, dans les domaines de la formation, de l'assistance d'experts et du partage d'informations²¹⁶, la formation et l'échange d'informations²¹⁷ étant privilégiés. Aux termes d'un accord similaire signé avec les Philippines, les deux parties expriment le désir d'approfondir leur coopération en matière de prévention et de gestion des catastrophes, dans un cadre propice à l'échange de compétences, de connaissances et d'informations, ainsi qu'au transfert de nouvelles technologies de gestion de situations d'urgence²¹⁸.

79. Voici plus d'une vingtaine d'années, la France a signé avec l'Italie et la Grèce des accords bilatéraux, le but en étant de parer aux risques majeurs pouvant entraîner des catastrophes naturelles. Signé en 1989, l'accord avec la Grèce, qui concerne la coopération dans le domaine des principaux risques naturels, décrit les activités à mener pour anticiper et prévenir les risques et atténuer les effets des catastrophes²¹⁹. Un accord similaire signé avec l'Italie

en 1992 porte sur la prévision et la prévention des risques, notamment grâce à l'échange d'informations, dans le cadre d'un accord plus large consacré à la prévention des catastrophes et aux interventions en cas de catastrophe²²⁰.

80. En 2000, la Grèce et la Fédération de Russie ont conclu en matière de « prévention des catastrophes naturelles ou dues à l'homme et d'intervention en cas de catastrophe »²²¹ un accord bilatéral de coopération qui définit la prévention des situations d'urgence comme l'« ensemble des mesures prises par anticipation pour réduire le plus possible le risque de situation d'urgence, protéger la santé de la population et limiter les dommages à l'environnement ainsi que les dégâts matériels en cas de situation d'urgence²²² ». L'accord énumère diverses activités spécialement destinées à prévenir les catastrophes, notamment le suivi des conditions environnementales, l'évaluation des risques et l'échange d'informations²²³.

81. D'autres accords bilatéraux conclus par des États à d'autres fins que la réduction des risques envisagent la prévention des catastrophes. Un accord bilatéral conclu en 2002 entre l'Afrique du Sud et le Nigéria parle de renforcement des capacités et d'échange d'informations en matière de santé publique, y compris la « préparation aux situations d'urgence et l'organisation des secours²²⁴ ». Un accord de 1988 entre l'Allemagne et l'Autriche concernant principalement la coopération dans le cadre des interventions en cas de catastrophe consacre également des dispositions à la prévention²²⁵. Il organise la coopération entre les deux États, le but étant d'« éviter et [de] combattre les catastrophes ou les accidents graves, en échangeant toutes les informations scientifiques et techniques utiles [...]; [d']échanger des informations sur les dangers et les dommages qui pourraient menacer le territoire de l'autre État contractant; cet échange d'informations inclut la communication à titre préventif de données relatives à des mesures²²⁶ ». Un accord bilatéral similaire conclu entre la Belgique et la France en 1981 consacre un article spécialement à l'anticipation et à la prévention des catastrophes²²⁷, les deux parties s'engageant à partager des informations en ces matières²²⁸.

2. INSTRUMENTS MULTILATÉRAUX

82. Le Rapporteur spécial en vient maintenant aux instruments multilatéraux, mondiaux ou régionaux, consacrés à la prévention de toutes catastrophes, abstraction

prévision des risques, quand celle-ci est possible; la prévention des risques, soit pour éviter qu'ils dégèrent en catastrophe, soit pour en atténuer les effets ».

²²⁰ Voir *supra* la note 198.

²²¹ Voir *supra* la note 203.

²²² *Ibid.*, art. 1.

²²³ *Ibid.*, art. 3.

²²⁴ Accord entre le Gouvernement de la République d'Afrique du Sud et le Gouvernement de la République fédérale du Nigéria relatif à la coopération dans le domaine de la santé et des sciences médicales (Pretoria, 28 mars 2002).

²²⁵ Autriche et République fédérale d'Allemagne : Convention relative à l'assistance mutuelle en cas de catastrophes ou d'accidents graves (Salzbourg, 23 décembre 1988), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1696, n° 29224, p. 61.

²²⁶ *Ibid.*, art. 13.

²²⁷ France et Belgique : Convention sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophes ou d'accidents graves (Paris, 21 avril 1981), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1437, n° 24347, p. 33.

²²⁸ *Ibid.*, art. 11.

²¹³ Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Malaisie sur la coopération dans le domaine de la prévention et de la gestion des catastrophes et de la sécurité civile (Paris, 25 mai 1998), *Journal officiel de la République française*, 9 décembre 1998, p. 18519.

²¹⁴ *Ibid.*, quatrième paragraphe du préambule.

²¹⁵ Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et États-Unis d'Amérique : Échange de notes constituant un accord relatif à la poursuite de l'exploitation des stations de recherche sur les cyclones créées dans les îles Caïmans aux termes de l'Accord du 30 décembre 1958, amendé par l'Accord du 15 février 1960 (Washington, 23 novembre et 12 décembre 1966), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 603, n° 8735, p. 235.

²¹⁶ Protocole d'intentions... (voir *supra* la note 206).

²¹⁷ *Ibid.*

²¹⁸ Voir *supra* la note 209.

²¹⁹ Convention sur les modalités de la coopération franco-hellénique dans le domaine des risques naturels majeurs (Paris, 11 mai 1989), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1549, n° 26941, p. 299. L'article 1 dispose que « [I]es gouvernements signataires coopèrent dans le domaine des risques naturels majeurs. Leur coopération vise à : la

faite de leurs effets transfrontières. Chaque instrument est envisagé sous l'angle de l'obligation faite à l'État de se donner ou de mettre en œuvre les mesures législatives et réglementaires nécessaires à l'exécution de son devoir de prévention. C'est à l'aune de ces « mesures nécessaires » que l'on déterminera si l'État a fait preuve de la diligence voulue, ces mesures pouvant par ailleurs permettre d'apprécier tel ou tel instrument au regard de l'obligation générale de prévention des catastrophes et d'atténuation de leurs effets.

83. Il n'est pas d'instrument international général qui oblige l'État à prendre des mesures de prévention des catastrophes naturelles ou causées par l'homme. Au contraire, on a jusqu'ici procédé par à-coups au niveau international, s'agissant d'ériger la réduction des risques de catastrophe en obligation conventionnelle en s'intéressant soit à tel ou tel type de catastrophe (par exemple, les accidents industriels ou nucléaires), soit à la nature de l'intervention de l'État (assistance dans le domaine des télécommunications, par exemple). D'un instrument à l'autre, on retrouve des dispositions analogues qui tournent autour du devoir de diligence fait à l'État en matière de prévention de telles ou telles catastrophes et d'atténuation de leurs effets.

84. En 1980, le Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe a publié un recueil d'instruments juridiques consacrés à la prévention des catastrophes et l'atténuation de leurs effets²²⁹, qui dresse l'état des connaissances sur les causes et caractéristiques des phénomènes naturels ainsi que des mesures de prévention pouvant être prises pour réduire ou éliminer leur impact sur les pays en développement sujets aux catastrophes.

a) Instruments mondiaux

85. Premier traité international universel à envisager, quoique indirectement, la question de la prévention, la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer porte en son article 145 (Protection du milieu marin) qu'« [e]n ce qui concerne les activités menées dans la Zone, les mesures nécessaires doivent être prises conformément à la Convention pour protéger efficacement le milieu marin des effets nocifs que pourraient avoir ces activités ». À cet égard, on citera également la Convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, qui prescrit aux États parties de prendre toutes les mesures appropriées pour ne pas causer de dommages significatifs aux autres États du cours d'eau. On notera cependant que ces dispositions concernant la prévention sont à forte saveur de droit de l'environnement, à l'exemple de prescriptions similaires relatives à la prévention issues des deux dernières décennies du XX^e siècle²³⁰.

86. Comme l'a fait remarquer le Secrétariat, « [l']exemple contemporain qui se rapproche le plus

d'une convention internationale mondiale de prévention des catastrophes et d'atténuation de leurs effets » est la Convention-cadre d'assistance en matière de protection civile²³¹. Comptant à l'heure actuelle 14 États parties et 12 États signataires, cette convention, entrée en vigueur en 2001, vise à promouvoir la coopération entre les structures nationales de protection civile « dans les domaines de la prévention, de la prévision, de la préparation, de l'intervention et de la gestion post-crise » (préambule). Même si elle est essentiellement consacrée à l'assistance interétatique après une catastrophe, elle envisage également la prévention comme un élément crucial de « l'assistance »²³². Elle met ainsi à la charge des États parties l'obligation générale d'« examiner toutes possibilités de coopération en matière de prévention, de prévision, de préparation, d'intervention et de gestion post-crise »²³³.

87. Outre la Convention-cadre d'assistance en matière de protection civile, on évoque souvent en matière de réduction des risques de catastrophe, entre autres instruments mondiaux, la Convention de Tampere sur la mise à disposition de ressources de télécommunication pour l'atténuation des effets des catastrophes et pour les opérations de secours en cas de catastrophe²³⁴, qui érige expressément l'anticipation des catastrophes et l'atténuation de leurs effets en priorité dans le domaine de l'assistance en matière de télécommunications²³⁵. Cette convention prescrit aux États de coopérer entre eux ainsi qu'avec les acteurs non étatiques et les organisations intergouvernementales afin de faciliter l'utilisation des ressources de télécommunication pour l'atténuation des effets des catastrophes²³⁶; elle prescrit ainsi l'adoption de mesures « conçues pour prévenir, prévoir ou surveiller les catastrophes, s'y préparer, y faire face et en atténuer les conséquences »²³⁷. Pour s'acquitter de ce devoir de coopération, les États peuvent utiliser du matériel destiné à prévoir et surveiller les catastrophes et à fournir des informations y relatives²³⁸, partager des informations concernant les risques naturels²³⁹ et veiller à la

²³¹ Mémoire du Secrétariat, document A/CN.4/590 et Add.1 à 3 (voir *supra* la note 78), par. 36. Il faut également noter que la prévention des catastrophes (art. 2, al. 2) est l'un des objectifs du texte intitulé Convention et Statuts établissant une Union internationale de secours, de 1927. L'Union envisagée sera toutefois officiellement remplacée par l'UNESCO en 1968, et la prévention des catastrophes ne figurait pas parmi les objectifs de cette dernière entité. Voir Nicoletti, « The prevention of natural and man-made disasters: what duties for States? », p. 183, note 24.

²³² Aux termes de l'article 1 *d*, l'assistance s'entend de « toute action entreprise par le service de protection civile d'un État au bénéfice d'un autre État visant à prévenir les catastrophes ou à en atténuer les conséquences ».

²³³ Art. 4.

²³⁴ Voir par exemple Nicoletti, « The prevention of natural and man-made disasters: what duties for States? », p. 184, qui n'évoque la Convention-cadre d'assistance en matière de protection civile et la Convention de Tampere que comme des textes créant des obligations en matière de réduction des risques de catastrophe.

²³⁵ Art. 3, par. 1 et 2. Selon l'article 1, paragraphe 15, on entend par télécommunications « toute transmission, émission ou réception de signes, de signaux, d'écrits, d'images, de sons ou de renseignements de toute nature, par fil, radioélectricité, fibre optique ou autres systèmes électromagnétiques ».

²³⁶ Art. 3, par. 1.

²³⁷ Article premier, par. 7.

²³⁸ Art. 3, par. 2 *a*.

²³⁹ Art. 3, par. 2 *b*.

²²⁹ *Prévention et atténuation des catastrophes*, vol. 9, *Aspects juridiques* (publication des Nations Unies, numéro de vente: 80.III.M.1).

²³⁰ Par exemple, la Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone et son Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, ainsi que la Convention sur la diversité biologique, paragraphes 8 et 9 du préambule.

« mise à disposition rapide d'une assistance en matière de télécommunication pour atténuer les effets d'une catastrophe²⁴⁰ ». On voit donc que, comme la Convention-cadre d'assistance en matière de protection civile, la Convention de Tampere se borne à prescrire à l'État de coopérer avec d'autres États en matière de réduction des risques; on peut toutefois inférer de ce devoir de coopération et des autres articles de la Convention une obligation de prévention des catastrophes à l'intérieur des frontières nationales. La Convention fait aux États l'obligation, à l'intérieur de leurs frontières, de « rédui[re] ou [d']élimin[er] [...] les obstacles réglementaires à l'utilisation des ressources de télécommunication pour l'atténuation des effets des catastrophes²⁴¹ ». Par suite, l'obligation faite à l'État d'utiliser les télécommunications pour atténuer les conséquences des catastrophes emporte celle de prendre les mesures législatives et réglementaires qui s'imposent pour ce faire, obligation qui est le pendant du devoir de diligence classique consacré dans les instruments internationaux de droit de l'environnement.

88. Les instruments mondiaux consacrés à tel ou tel type de catastrophes possibles envisagent également le devoir de diligence. À la différence de la Convention-cadre d'assistance en matière de protection civile et de la Convention de Tampere, les conventions relatives aux accidents industriels, à la sûreté nucléaire et aux dommages à l'environnement ne visent pas directement les catastrophes. Partant de la définition du terme « catastrophe » donnée par la Commission dans l'article 3 de son projet d'articles sur le sujet qui nous intéresse, chaque instrument traite de situations pouvant être qualifiées de catastrophes si elles venaient à provoquer des « pertes massives en vies humaines, de graves souffrances humaines et une détresse aiguë, ou des dommages matériels ou environnementaux de grande ampleur, perturbant ainsi gravement le fonctionnement de la société ». Aussi, la Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels traite de la prévention de ce type d'accidents, de la façon dont les États peuvent se préparer à y faire face et de la façon dont ils peuvent réagir en présence d'accidents industriels « susceptibles d'avoir des effets transfrontières », y compris ceux causés par des catastrophes naturelles²⁴². La Convention (n° 174) concernant la prévention des accidents industriels majeurs adoptée sous les auspices de l'Organisation internationale du Travail en 1993 consacre dans son préambule la « nécessité de veiller à ce que toutes les mesures appropriées soient prises pour: a) prévenir les accidents majeurs; b) réduire au minimum les risques d'accident majeur; c) réduire au minimum les effets de tels accidents ».

89. Aux termes de la Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels, les États parties doivent prendre « les dispositions appropriées » pour prévenir les accidents industriels, en appliquant des « mesures préventives, des mesures de préparation et des mesures de lutte²⁴³ ». Ils doivent prendre les « mesures législatives, réglementaires, administratives et financières

appropriées » pour remplir leurs obligations en matière de prévention²⁴⁴ et mettre en place des mécanismes de préparation aux situations d'urgence pour faire face aux accidents industriels²⁴⁵. La Convention prévoit ainsi que « [l]es Parties prennent des mesures appropriées pour prévenir les accidents industriels, y compris des mesures propres à inciter les exploitants à agir en vue de réduire le risque de tels accidents²⁴⁶ ». Ainsi, même si la Convention se borne à prescrire aux États de prendre des mesures de prévention des accidents transfrontières, les accidents proprement dits, surtout les catastrophes naturelles, se produisent à l'intérieur des frontières de l'État, l'obligation de diligence faite à l'État s'attachant à la prévention des accidents industriels sur le plan interne.

90. Telle activité nucléaire peut provoquer tel ou tel type de catastrophe d'origine humaine. Plusieurs instruments envisagent la prévention dans ce contexte. Aux termes des dispositions générales de la Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique, les États doivent coopérer entre eux afin de réduire le plus possible les conséquences de toute catastrophe nucléaire et, à cette fin, conclure des accords « en vue de prévenir ou de limiter le plus possible les préjudices corporels et les dommages qui peuvent être causés par un accident nucléaire ou une situation d'urgence radiologique²⁴⁷ ». De même, la Convention sur la sûreté nucléaire vise à « [p]révenir les accidents ayant des conséquences radiologiques et atténuer ces conséquences au cas où de tels accidents se produiraient²⁴⁸ ». À la différence de la Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels, cette convention ne s'applique pas aux seules activités pouvant causer des dommages aux autres États, mais à toute installation nucléaire civile, indépendamment de sa capacité de causer des dégâts transfrontières. Encore qu'elle ne mette pas expressément quelque devoir de prévention des accidents nucléaires à la charge de l'État, elle a à l'évidence pour but et objet premiers d'édicter des obligations internationales en vue de promouvoir la sûreté nucléaire afin de prévenir les catastrophes nucléaires²⁴⁹. En outre, elle prescrit aux États parties de prendre les « mesures législatives, réglementaires et administratives et les autres dispositions qui sont nécessaires » à sa mise en œuvre²⁵⁰. La Convention va de pair avec la Convention sur la notification rapide d'un accident nucléaire; celle-ci, comptant 115 États parties, institue un régime de notification, par l'intermédiaire de l'Agence internationale de l'énergie atomique, de tout accident nucléaire susceptible de causer des dommages transfrontières à un autre État²⁵¹. Elle prescrit à l'État d'informer les États pouvant être touchés par des accidents nucléaires importants visés en son article premier non seulement de l'existence du dommage, mais aussi des éléments à considérer en vue de l'atténuation des dommages²⁵².

²⁴⁴ Art. 3, par. 4.

²⁴⁵ Art. 8, par. 1.

²⁴⁶ Art. 6, par. 1.

²⁴⁷ Article premier, par. 1 et 2.

²⁴⁸ Art. 1, par. iii).

²⁴⁹ Ibid.

²⁵⁰ Art. 4. Voir également l'article 7.

²⁵¹ Article premier, par. 1.

²⁵² Art. 2.

²⁴⁰ Art. 3, par. 2 c.

²⁴¹ Art. 9, par. 1.

²⁴² Art. 2, par. 1.

²⁴³ Art. 3, par. 1.

91. Les principaux instruments internationaux de droit de l'environnement font également à l'État l'obligation de prévenir les catastrophes environnementales potentielles. La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques dispose ainsi qu'«[i]l incombe aux Parties de prendre des mesures de précaution pour prévoir, prévenir ou atténuer les causes des changements climatiques et en limiter les effets néfastes²⁵³». Elle prescrit expressément aux pays développés recensés dans son annexe I d'adopter des politiques nationales d'atténuation des changements climatiques en limitant leurs émissions de gaz à effet de serre²⁵⁴ et engage l'ensemble des parties à prendre et mettre en œuvre au niveau national des mesures d'atténuation des changements climatiques²⁵⁵. On retiendra que la Convention ne lie pas l'obligation faite à l'État d'atténuer les changements climatiques et leurs effets aux dommages transfrontières causés à d'autres États. Elle s'applique au contraire à toutes les émissions anthropiques de gaz à effet de serre, peu importe leurs conséquences potentielles pour d'autres pays. Au surplus, en 2007, les États parties à la Convention prenant acte du lien qui existe entre les changements climatiques et la réduction des risques de catastrophe ont adopté le Plan d'action de Bali, dans lequel les États sont invités à adapter leurs plans nationaux de lutte contre les effets des changements climatiques à l'effet d'y inclure des «stratégies de réduction des effets des catastrophes²⁵⁶».

92. D'autres conventions environnementales d'intérêt spécifique comme la diversité biologique, la désertification et les études d'impact sur l'environnement envisagent elles aussi une obligation de prévention dans des circonstances pouvant déboucher sur des catastrophes. Ainsi la Convention sur la diversité biologique qui, quoique traitant essentiellement de la responsabilité en cas de dommages environnementaux transfrontières²⁵⁷, dispose que chaque État partie doit élaborer des stratégies nationales tendant à assurer la conservation de la diversité biologique²⁵⁸ et adopter des procédures permettant d'exiger l'évaluation des impacts sur l'environnement des projets susceptibles de nuire sensiblement à la diversité biologique²⁵⁹. De même, la Convention sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique, engage les États à mettre en œuvre «des programmes de lutte contre la désertification et/ou d'atténuation des effets de la sécheresse²⁶⁰» en adoptant les mesures législatives et réglementaires nécessaires et appropriées²⁶¹ et des programmes d'action nationaux comportant des systèmes d'alerte précoce²⁶². Enfin, la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière met à la charge des États parties l'obligation d'évaluer l'impact sur l'environnement de certaines activités dès le début du processus de planification. Elle édicte également à la charge des États

l'obligation générale de s'informer mutuellement et de se consulter à propos de tous les projets importants envisagés et susceptibles de causer des dommages transfrontières non négligeables. Elle prescrit en particulier aux États parties de prendre «toutes mesures appropriées et efficaces pour prévenir, réduire et combattre l'impact transfrontière préjudiciable important que des activités proposées pourraient avoir sur l'environnement²⁶³», s'inscrivant ainsi, à l'exemple d'autres traités environnementaux, dans le droit fil de l'article 3 du projet d'articles de la Commission sur la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses, en consacrant l'obligation générale de prévention de l'État en la matière.

93. Qui plus est, même si nombre de conventions environnementales intéressent principalement le devoir de prévention des dommages transfrontières, les matières dont elles traitent et la problématique des catastrophes se recoupent largement. Ces instruments internationaux ont par ailleurs cet intérêt qu'ils consacrent tous un devoir de diligence.

b) Instruments régionaux

i) Asie

94. En Asie et dans le Pacifique, l'Accord de l'Association de l'ASEAN sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence est l'instrument international le plus complet qui fait expressément aux États obligation d'adopter des mécanismes de réduction des risques de catastrophe pour prévenir les catastrophes et en atténuer les effets. Signé en 2005, entré en vigueur en 2009 et ratifié par les 10 États membres de l'ASEAN, l'Accord a pour objet d'«instaurer des mécanismes efficaces propres à permettre de réduire sensiblement les pertes humaines et en ressources sociales, économiques et environnementales dues à des catastrophes qui toucheraient les Parties et à leur permettre de faire face ensemble aux différentes situations d'urgence nées de catastrophes²⁶⁴». Il prescrit aux États parties de «donner la priorité à la prévention et à l'atténuation des risques et de prendre à cette fin des mesures de précaution pour prévenir et surveiller les catastrophes et en atténuer les effets²⁶⁵». En ce qui concerne l'atténuation des effets des catastrophes, il prescrit expressément aux États parties de «réagir immédiatement à toute catastrophe sur leur territoire²⁶⁶», devant satisfaire à chacune de ces obligations en prenant les mesures législatives et administratives nécessaires²⁶⁷.

95. L'Accord de l'ASEAN consacre trois grandes catégories d'obligations de réduction des risques de catastrophe : détection et suivi des risques ; prévention et atténuation ; préparation aux catastrophes. Premièrement, les États parties doivent détecter tous les risques de catastrophe sur leur territoire et affecter un niveau de risque à chaque catastrophe éventuelle²⁶⁸. Deuxièmement, aux termes de l'article 6 de l'Accord, les États parties

²⁵³ Art. 3, par. 3.

²⁵⁴ Art. 4, par. 2 a.

²⁵⁵ Art. 4, par. 1 b.

²⁵⁶ FCCC/CP/2007/6/Add.1, décision 1/CP.13, par. 1 c iii).

²⁵⁷ Art. 3.

²⁵⁸ Art. 6 et 7.

²⁵⁹ Art. 14.

²⁶⁰ Art. 3 a.

²⁶¹ Art. 4 et 5.

²⁶² Art. 10, par. 3 a.

²⁶³ Art. 2, par. 1.

²⁶⁴ Art. 2.

²⁶⁵ Art. 3, par. 4.

²⁶⁶ Art. 4 b.

²⁶⁷ Art. 4 d.

²⁶⁸ Art. 5.

doivent à titre collectif ou individuel « détecter, prévenir et réduire les risques de catastrophe²⁶⁹ ». Chaque Partie doit en outre adopter et appliquer des mesures législatives et réglementaires d'atténuation des effets des catastrophes et renforcer ses plans de gestion des catastrophes locaux et nationaux²⁷⁰. Enfin, les États parties doivent se préparer aux catastrophes en instituant et en mettant en œuvre des « dispositifs nationaux d'alerte rapide en cas de catastrophe²⁷¹ » et en arrêtant des stratégies et des plans d'intervention en vue de réduire les pertes en cas de catastrophe²⁷². Ensemble, ces dispositions édictent à la charge de tous les États membres de l'ASEAN l'obligation générale de prendre des mesures pour prévenir ces catastrophes, s'y préparer et en atténuer les effets.

96. D'autres accords (non contraignants) asiatiques encouragent également les États à œuvrer, à titre individuel ou collectif, à réduire les risques de catastrophe. Ainsi, l'Association de coopération économique Asie-Pacifique (APEC) a adopté le Cadre de l'APEC pour les initiatives de renforcement des capacités de préparation aux situations d'urgence, aux termes duquel les États sont instamment priés de coopérer dans divers domaines, y compris en matière de législation. Au nom des Principes d'interventions et de la coopération en cas de catastrophe adoptés par l'APEC en 2008, les États sont invités à se donner et à mettre en œuvre des politiques de préparation aux risques de catastrophe et d'atténuation des effets de celles-ci et des systèmes d'alerte rapide²⁷³. En outre, à la suite du tsunami qui a frappé l'Asie en 2004, l'Association sud-asiatique de coopération régionale (ASACR) a adopté un nouveau cadre global d'alerte rapide et de gestion des catastrophes aux termes duquel les États doivent élaborer et exécuter des programmes de réduction des risques sur leur territoire et appuyer les systèmes d'alerte rapide régionaux²⁷⁴. Nombre de dispositions de la Déclaration de Delhi sur la réduction des risques de catastrophe en Asie, en 2007, exhortent les États à mettre en œuvre le Cadre d'action de Hyogo et à adopter des mesures législatives de réduction des risques de catastrophe ou à renforcer celles en vigueur²⁷⁵. La Déclaration de Dacca sur les défis environnementaux et les catastrophes naturelles en Asie du Sud-Est préconise l'adoption de mesures de prévention au niveau régional²⁷⁶. La Déclaration d'Incheon sur la réduction des risques de catastrophe en Asie et dans le Pacifique, en 2010, vient réaffirmer les objectifs énoncés dans le Cadre d'action de Hyogo, les gouvernements et les acteurs internationaux étant instamment priés de mettre en exécution les cinq actions prioritaires définies par le Cadre²⁷⁷.

²⁶⁹ Art. 6, par. 1.

²⁷⁰ Art. 6, par. 2.

²⁷¹ Art. 7.

²⁷² Art. 8.

²⁷³ Disponible en ligne à l'adresse suivante : http://aimp.apec.org/Documents/2008/SOM/CSOM/08_csom_020.pdf.

²⁷⁴ Disponible en ligne sur le site Web du Centre de gestion des catastrophes de l'Association sud-asiatique de coopération régionale (ASACR) : www.saarc-sec.org.

²⁷⁵ Disponible en ligne à l'adresse suivante : http://siteresources.worldbank.org/CMUDLP/Resources/Delhi_Declaration_on_DRR_2007.pdf.

²⁷⁶ Par. 33.

²⁷⁷ Disponible en ligne à l'adresse suivante : www.unisdr.org/files/16327_incheondeclaration4amcdrrrev3.pdf (en anglais).

ii) Afrique

97. Diverses organisations africaines se sont dotées d'instances régionales et sous-régionales ayant vocation à faciliter l'échange d'informations et le renforcement des capacités en matière de réduction des risques de catastrophe. Aux termes du paragraphe 1 e de l'article 13 de l'Acte constitutif de l'Union africaine, le Conseil exécutif « décide des politiques dans les domaines d'intérêt communs pour les États Membres, notamment les domaines suivants : [...] protection de l'environnement, action humanitaire et réaction et secours en cas de catastrophe ». Étant donné ce mandat, l'Union africaine et le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique ont adopté en 2004 la Stratégie régionale africaine de prévention des catastrophes²⁷⁸ tendant à encourager les initiatives sous-régionales et nationales²⁷⁹.

98. La Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest a adopté en 2006 sa politique de réduction des risques de catastrophe et a récemment créé au sein de son secrétariat un mécanisme de mise en œuvre de cette politique consistant en un comité ministériel de coordination et un groupe d'étude chargé de la gestion des catastrophes²⁸⁰. Ce mécanisme a pour mandat de coordonner les demandes d'aide internationale et de mobilisation d'équipe d'intervention rapide émanant d'États membres. En 2002, l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) s'est dotée d'un programme régional de gestion des risques de catastrophe consacré aux questions relatives à la réduction et à la gestion des risques de catastrophe, y compris l'assistance en matière d'élaboration de législations nationales concernant la gestion des catastrophes et d'identification des perspectives d'accords d'assistance mutuelle et de formation aux fins de la gestion des catastrophes au niveau régional et d'accords transfrontières d'harmonisation des dispositifs de gestion des catastrophes²⁸¹.

99. À l'heure actuelle, la Communauté d'Afrique de l'Est travaille à l'adoption d'un texte sur la réduction et la gestion des risques de catastrophe en application du paragraphe 1 d de l'article 112 du Traité pour l'établissement de la Communauté d'Afrique de l'Est, aux termes duquel les États membres conviennent de prendre des mesures de préparation et de gestion des catastrophes, de protection contre celles-ci et d'atténuation de leurs conséquences, notamment des mesures de suivi des catastrophes naturelles ou d'origine humaine.

iii) Région arabe

100. Dans la région arabe, la Ligue des États arabes s'est donné une Stratégie arabe pour la réduction des

²⁷⁸ Disponible en ligne à l'adresse suivante : www.unisdr.org/2005/task-force/working%20groups/wg-africa/NEPAD-DRR-Strategy-FRENCH.pdf.

²⁷⁹ Un des objectifs de la Stratégie est d'améliorer l'« [e]ngagement politique [...] envers la réduction des risques de catastrophe » (par. 3.2).

²⁸⁰ Le texte de la politique est disponible en ligne à l'adresse suivante : www.preventionweb.net/files/4037_ECOWASpolicyDRR.pdf (en anglais). Selon cette politique, « [l]es autorités nationales reconnaissent la nécessité de développer et renforcer les institutions devant permettre de contribuer à résister aux risques » (par. 2.2.1).

²⁸¹ Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD), « Disaster risk management programme for the IGAD region », p. 18.

risques de catastrophe 2020, qui a été adoptée par le Conseil des ministres arabes chargés de l'environnement à sa vingt-deuxième session, le 19 décembre 2010²⁸². Cette stratégie s'assigne un double objectif : définir une vision, des priorités stratégiques et les domaines essentiels en matière de réduction des risques de catastrophe dans la région arabe et perfectionner les mécanismes institutionnels et les mécanismes de coordination et suivre les dispositifs d'appui à la mise en œuvre de la stratégie aux niveaux régional, national et local grâce à un programme d'action²⁸³. Partant du Cadre d'action de Hyogo et des objectifs de la Stratégie arabe, on a assigné cinq grandes priorités au programme : redoubler d'efforts pour réduire globalement les risques de catastrophe, tous secteurs confondus ; renforcer les capacités de détection, d'évaluation et de suivi des risques de catastrophe ; renforcer la capacité de résilience à travers le savoir, la promotion, la recherche et la formation ; renforcer la responsabilisation en matière de gestion des risques de catastrophe aux niveaux sous-national et local ; intégrer la réduction des risques de catastrophe dans les activités d'intervention d'urgence, de préparation et de relèvement²⁸⁴. Le programme doit être exécuté en deux phases, un bilan d'étape étant prévu en 2015, l'objectif étant de réduire, d'ici à 2020, « les pertes humaines et les pertes en ressources sociales, économiques et environnementales des collectivités et des pays de la région arabe²⁸⁵ ».

iv) Europe

101. En Europe, tout s'ordonne autour de l'intervention de l'Union européenne dans la définition des stratégies de prévention, de préparation et d'atténuation, dites de protection civile à l'origine. Depuis 1985, date à laquelle une réunion ministérielle tenue à Rome a été consacrée à la question, plusieurs résolutions ont vu le jour en matière de protection civile, qui constituent le fondement des dispositifs actuels de réduction des risques de catastrophe²⁸⁶. Le Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union

²⁸² Disponible en ligne à l'adresse suivante : www.preventionweb.net/publications/view/18903 (en anglais).

²⁸³ Disponible en ligne à l'adresse suivante : www.preventionweb.net/files/18903_17934asdrfinalenglishjanuary20111.pdf (en anglais).

²⁸⁴ Ibid., p. 4.

²⁸⁵ Ibid.

²⁸⁶ Résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, du 25 juin 1987, relative à la mise en place d'une coopération communautaire en matière de protection civile, *Journal officiel des Communautés européennes*, C 176, 4 juillet 1987, p. 1 ; résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, du 13 février 1989, relative aux nouveaux développements de la coopération communautaire en matière de protection civile, *ibid.*, n° C 44, 23 février 1989, p. 3 ; résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, du 23 novembre 1990, relative à la coopération communautaire en matière de protection civile, *ibid.*, n° C 315, 14 décembre 1990, p. 1 ; résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, du 8 juillet 1991, relative à l'amélioration de l'assistance mutuelle entre États membres en cas de catastrophe naturelle et technologique, *ibid.*, n° C 198, 27 juillet 1991, p. 1 ; résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, du 31 octobre 1994, relative au renforcement de la coopération communautaire en matière de protection civile, *ibid.*, n° C 313, p. 1 ; résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, du 26 février 2001, sur le renforcement des capacités de l'Union européenne dans le domaine de la protection civile, *ibid.*, n° C 82, 13 mars 2001, p. 1.

européenne et le traité instituant la Communauté européenne, entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009, est venu renforcer davantage la coopération européenne en matière de protection civile. La version consolidée du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne organise, notamment en son article 196, les compétences des organes de l'Union en matière de protection civile et pose les fondements juridiques de l'action de l'Union en la matière.

102. De l'article 196, l'Union tient une compétence strictement complémentaire « pour mener des actions pour appuyer, coordonner ou compléter l'action des États membres, sans pour autant remplacer leur compétence dans ces domaines » (art. 2, par. 5). Aux termes du Traité de Lisbonne :

1. L'Union encourage la coopération entre les États membres afin de renforcer l'efficacité des systèmes de prévention des catastrophes naturelles ou d'origine humaine et de protection contre celles-ci. L'action de l'Union vise :

a) à soutenir et à compléter l'action des États membres aux niveaux national, régional et local portant sur la prévention des risques, sur la préparation des acteurs de la protection civile dans les États membres et sur l'intervention en cas de catastrophes naturelles ou d'origine humaine à l'intérieur de l'Union ;

b) à promouvoir une coopération opérationnelle rapide et efficace à l'intérieur de l'Union entre les services de protection civile nationaux ;

c) à favoriser la cohérence des actions entreprises au niveau international en matière de protection civile.

2. Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, établissent les mesures nécessaires pour contribuer à la réalisation des objectifs visés au paragraphe 1, à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres²⁸⁷.

103. Enfin, l'article 222 de la version consolidée du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, dit « clause de solidarité », dispose que les États membres « agissent conjointement dans un esprit de solidarité si un État membre est [...] la victime d'une catastrophe naturelle ou d'origine humaine ». Cette disposition impérative vient distinguer l'Union européenne des autres groupements régionaux ; toute mesure prise en vertu de cette disposition devant l'être selon la procédure législative ordinaire (art. 294 du Traité) et, par conséquent, être promulguée comme norme européenne, sous la forme de règlement, de directive ou de décision²⁸⁸.

104. En 2001, l'Union européenne a institué le Mécanisme communautaire de protection civile pour « renforcer la protection en cas de catastrophe naturelle, technologique, radiologique et environnementale²⁸⁹ ». Modifié et actualisé en 2007²⁹⁰, le mécanisme a permis d'améliorer

²⁸⁷ Art. 176 C.

²⁸⁸ Gestri, « EU Disaster response law: principles and instruments », p. 116 et 117.

²⁸⁹ Décision du Conseil du 23 octobre 2001 instituant un mécanisme communautaire visant à favoriser une coopération renforcée dans le cadre des interventions de secours relevant de la protection civile (2001/792/EC), *Journal officiel des Communautés européennes*, L 297, 15 novembre 2001, p. 7.

²⁹⁰ Décision du Conseil du 8 novembre 2007 instituant un mécanisme communautaire de protection civile (refonte) [(2007/779/CE), Euratom], *Journal officiel de l'Union européenne*, L 314, 1^{er} décembre 2007, p. 9.

les stratégies de protection mises en place par l'Union pour faire face aux situations d'urgence, y compris dans des États tiers²⁹¹. Récemment, l'Union a proposé une décision portant nouvelle réforme de son mécanisme de protection civile²⁹². Même si le mécanisme conserve sa vocation première de préparation et d'intervention, la réforme de 2007 est venue y faire une place à la prévention et à l'alerte rapide²⁹³. En revanche, la proposition de décision tend à instituer une « approche intégrée » de la gestion des catastrophes, y compris les activités de prévention, de préparation et d'intervention. Ce dispositif consisterait dans un centre d'intervention d'urgence, des scénarios types pour les principales catégories de catastrophe, des plans d'urgence applicables dans les États membres et des ressources affectées à l'avance à la protection civile (mise en commun)²⁹⁴. Un des objectifs serait ainsi d'« assurer un niveau élevé de protection contre les catastrophes en prévenant ou en réduisant leurs effets, ainsi qu'en encourageant le développement d'une culture de la prévention », et de « mieux préparer l'Union à faire face aux catastrophes »²⁹⁵.

105. Diverses activités normatives permettent de mieux mesurer la volonté de l'Union de réduire les risques de catastrophe. En 2008, la Commission européenne a approuvé une communication portant renforcement des capacités d'intervention de l'Union en cas de catastrophe, premier pas vers une approche communautaire de la réduction des risques de catastrophe. En 2009, elle a adopté deux communications relatives à la réduction des risques de catastrophe : l'une sur une approche communautaire de la prévention des catastrophes naturelles ou d'origine humaine²⁹⁶ et l'autre sur la stratégie de l'Union européenne pour le soutien à la réduction des risques de catastrophes dans les pays en développement²⁹⁷. La première communication, qui tient une place fondamentale dans l'entreprise de définition d'une politique commune européenne de réduction des risques de catastrophe²⁹⁸, recense notamment les domaines où des initiatives communautaires auraient quelque intérêt : créer un inventaire communautaire des informations et des meilleures pratiques existantes ; élaborer des lignes directrices sur la cartographie des dangers et des risques ; établir des liens entre les acteurs et les politiques tout au long du cycle

²⁹¹ Voir la communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur le perfectionnement du mécanisme communautaire de protection civile : Perfectionner le mécanisme communautaire de protection civile [COM(2005) 137 final], p. 2.

²⁹² Voir la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative au mécanisme de protection civile de l'Union [COM(2011) 934 final].

²⁹³ Voir la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen : Stratégie de l'UE pour le soutien à la réduction des risques de catastrophes dans les pays en développement [COM(2009) 84 final].

²⁹⁴ Voir la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative au mécanisme de protection civile de l'Union (note 292 *supra*).

²⁹⁵ *Ibid.*, art. 3, par. 1 *a* et *b*.

²⁹⁶ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : Une approche communautaire de la prévention des catastrophes naturelles ou d'origine humaine [COM(2009) 82 final].

²⁹⁷ Voir *supra* la note 293.

²⁹⁸ Voir La Vaccara, « An enabling environment for disaster risk reduction », p. 199 et 208.

de gestion des catastrophes ; renforcer les outils d'alerte rapide ; mieux cibler les financements communautaires.

106. Le 20 mars 1987, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté la résolution (87) 2 instituant un groupe de coopération en matière de prévention, de protection et d'organisation des secours contre les risques naturels et technologiques majeurs. Rebaptisée Accord européen et méditerranéen sur les risques majeurs, cette instance intergouvernementale encourage la recherche, l'information du public et le dialogue politique sur les questions relatives aux catastrophes au sein des 27 États membres du Conseil.

107. Le Conseil de l'Europe a souligné le caractère impératif de l'obligation de prévenir et d'atténuer les risques de catastrophe nucléaire. Dans sa résolution 1087 (1996) sur les conséquences de l'accident de Tchernobyl, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe affirme qu'il est « indispensable de prendre des mesures urgentes qui doivent être considérées comme une priorité vitale pour la communauté mondiale » et de mener des « actions concrètes visant à éliminer ou, tout au moins, diminuer de tels dangers » (par. 10 et 11).

108. Les groupes sous-régionaux européens ne sont pas en reste s'agissant de la conduction d'accords contraignants envisageant les risques de catastrophe. Ainsi de l'Accord entre les gouvernements des États participants de l'Organisation de coopération économique de la mer Noire relatif à la collaboration en matière d'aide et d'intervention d'urgence en cas de catastrophe naturelle ou due à l'homme, en 1998, instituant des procédures de demande d'assistance, les États étant invités à n'entraver ni la réception ni la distribution de biens aux populations touchées, sans discrimination, à simplifier et accélérer les procédures douanières et à lever leurs droits de douane. En 1992, les États membres de l'Initiative de l'Europe centrale ont adopté l'Accord de coopération sur la prévention, la prévention et l'atténuation des effets des catastrophes naturelles et technologiques, qui prescrit aux États membres de coopérer entre eux pour adopter des mesures de prévention des catastrophes et d'atténuation de leurs conséquences (art. 1 et 2). Cet accord crée un comité chargé d'élaborer des procédures de renforcement des relations de solidarité et de coopération en cas de catastrophe (art. 4 et 5).

v) Amérique latine et Caraïbes

109. Adoptée en 1991, la Convention interaméricaine visant à faciliter l'apport d'assistance dans les cas de catastrophes est l'unique instrument régional consacré aux catastrophes à vocation continentale. Entrée en vigueur en 1996, elle traite exclusivement de l'intervention en cas de catastrophe et ne permet donc guère de déterminer les responsabilités de l'État en matière de prévention des catastrophes.

110. Toutefois, des accords sous-régionaux réservent une place de plus en plus importante à la prévention des catastrophes et à l'atténuation de leurs effets. En 1999, l'Association des États de la Caraïbe adopte son propre traité relatif aux interventions en cas de catastrophe, l'Accord entre les États membres et membres associés de l'Association des

États de la Caraïbe pour la coopération régionale en matière de catastrophes naturelles²⁹⁹. Cet accord vise expressément à «créer des mécanismes juridiquement contraignants en vue de promouvoir la coopération pour la prévention, la réduction des effets et la gestion des catastrophes naturelles» (art. 2). Aux termes de l'Accord, les parties contractantes s'engagent à promouvoir «la formulation et la mise en œuvre de normes et de lois, de politiques et de programmes relatifs au traitement et à la prévention des catastrophes naturelles, de façon graduelle et progressive», notamment de «lignes directrices» et de «critères communs» dans divers domaines tels que la classification des dons et approvisionnements humanitaires (art. 4 et 7). La Déclaration de Panama³⁰⁰ affirme l'importance de la prévention en matière de réduction de la vulnérabilité aux catastrophes en ces termes :

Nous reconnaissons la vulnérabilité de nos pays et territoires aux catastrophes naturelles, et l'impact négatif de ces dernières sur nos efforts pour parvenir au développement durable. De plus, nous partageons l'idée que la meilleure façon de lutter contre la vulnérabilité à l'égard des catastrophes naturelles c'est par le biais de l'intégration de la gestion et de la réduction des catastrophes dans les politiques et plans de développement à tous les niveaux de nos gouvernements. Aussi, nous réaffirmons l'importance de la coopération internationale, en particulier à l'échelle régionale, pour renforcer les agences nationales et régionales impliquées dans la prévention et mitigation des risques et catastrophes naturels³⁰¹.

111. D'autres instruments sous-régionaux donnent à des organismes pour mission de coordonner les efforts déployés pour réduire les risques de catastrophe. À titre d'exemple, en 1991, les États membres de la Communauté des Caraïbes adoptent l'Accord portant création de l'Organisme caraïbe d'intervention rapide en cas de catastrophe. Aux termes de l'Accord, l'Organisme est chargé de renforcer les capacités nationales d'intervention en cas de catastrophe. Les États parties s'engagent à prendre un certain nombre de mesures pour préparer convenablement le dispositif national d'intervention en cas de catastrophe à sa mission (art. 4). Ils s'engagent également à alléger les barrières douanières qui entravent l'entrée de personnel et de biens, à accorder leur protection et l'immunité juridictionnelle et fiscale aux États et au personnel de secours et à faciliter les échanges (art. 21 à 23).

112. En outre, en 1993, le Costa Rica, El Salvador, le Guatemala, le Honduras, le Nicaragua et le Panama ont créé un Centre pour la coordination de la prévention des catastrophes naturelles en Amérique centrale relevant du Système d'intégration de l'Amérique centrale qui joue le rôle d'organisme spécialisé chargé de coordonner l'exécution du plan régional de réduction des risques de catastrophe. Modifié en 2003, le texte fondateur du Centre consacre des principes tels que la coopération internationale, la promotion des droits de l'homme (notamment le droit d'être protégé en cas de catastrophe) et la participation du public à la planification de la gestion des catastrophes. Le Centre est lui-même chargé de faciliter les activités d'assistance technique et de coopération que les États membres mènent en matière de prévention des catastrophes et d'atténuation de leurs effets.

²⁹⁹ Le texte de l'Accord est disponible sur le site Web de l'Association des États de la Caraïbe : www.acs-aec.org. Il n'est pas encore entré en vigueur.

³⁰⁰ Voir *supra* la note 188.

³⁰¹ Par. 20.

D. Lois et politiques nationales

113. Comme cela a déjà été évoqué³⁰², après la Décennie internationale de la prévention des catastrophes naturelles, les États ont œuvré diversement à se coordonner pour mieux se préparer en prévision des catastrophes et mieux en réduire les effets. Fruits de cette entreprise, les deux principaux accords en la matière – la Stratégie de Yokohama et le Cadre d'action de Hyogo – engagent l'un et l'autre les États à se donner une législation nationale qui fasse une place aux questions d'atténuation des effets des catastrophes naturelles, de prévention et de planification préalable.

114. Comme dit plus haut³⁰³, les États ont mis en œuvre le Cadre d'action de Hyogo en faisant une place à la réduction des risques de catastrophe dans leurs politiques et cadres législatifs nationaux. Lors de l'examen de 2011, 64 États ou régions de tous les continents, y compris les principales zones à risque, ont dit s'être donné une politique spécialement en matière de réduction des risques de catastrophe. Les États en question sont les suivants : Algérie, Allemagne, Anguilla, Argentine, Arménie, Bangladesh, Bolivie (État plurinational de), Brésil, Canada, Cap-Vert, Chili, Colombie, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Cuba, États-Unis, ex-République yougoslave de Macédoine, Fidji, Finlande, Géorgie, Ghana, Guatemala, Honduras, îles Cook, Îles Marshall, îles Vierges britanniques, Inde, Indonésie, Italie, Japon, Kenya, Liban, Madagascar, Malaisie, Malawi, Maldives, Maroc, Maurice, Mexique, Mongolie, Mozambique, Népal, Nicaragua, Nigéria, Norvège, Nouvelle-Zélande, Panama, Paraguay, Pérou, Pologne, République arabe syrienne, République démocratique populaire lao, République dominicaine, République-Unie de Tanzanie, Saint-Kitts-et-Nevis, Sainte-Lucie, Samoa, Sénégal, Sri Lanka, Suède, Suisse, Thaïlande, Vanuatu, Venezuela (République bolivarienne du).

115. Plus récemment, le Bureau des Nations Unies pour la prévention des catastrophes a recensé 76 États qui se sont dotés d'une plateforme nationale, qui s'entend de tout «mécanisme de coordination permettant de faire une place à la réduction des risques de catastrophe dans les politiques, la planification et les programmes de développement», pour mettre en œuvre des stratégies de réduction des risques de catastrophe³⁰⁴.

116. Selon le Secrétariat, l'encadrement juridique et politique axé plus directement sur la prévention a d'ordinaire vocation davantage nationale que régionale ou internationale³⁰⁵. Plusieurs pays ont adopté une législation spéciale à la réduction des risques de catastrophe, sous forme soit de texte autonome, soit de texte s'insérant dans un corpus général consacré à la gestion des risques de catastrophe et aux interventions en cas de catastrophe. Se sont donné une législation nationale envisageant la réduction des risques de catastrophe les États et territoires

³⁰² Voir *supra* le paragraphe 35.

³⁰³ Ibid.

³⁰⁴ On trouvera une liste régulièrement mise à jour des États ayant adopté une plateforme nationale à l'adresse suivante : www.unisdr.org/partners/countries.

³⁰⁵ Mémoire du Secrétariat, document A/CN.4/590 et Add.1 à 3 (voir *supra* la note 78), par. 33.

suivants (selon l'ordre alphabétique anglais) : l'Algérie³⁰⁶, le Cameroun³⁰⁷, la République dominicaine³⁰⁸, El Salvador³⁰⁹, l'Estonie³¹⁰, la France³¹¹, le Guatemala³¹², Haïti³¹³, la Hongrie³¹⁴, l'Inde³¹⁵, l'Indonésie³¹⁶, l'Italie³¹⁷, Madagascar³¹⁸, la Namibie³¹⁹, la Nouvelle-Zélande³²⁰, le Pakistan³²¹, le Pérou³²², les Philippines³²³, la République de Corée³²⁴, la Slovaquie³²⁵, l'Afrique du Sud³²⁶, la province chinoise de Taiwan³²⁷, la Thaïlande³²⁸ et les États-Unis³²⁹.

117. Quelques exemples permettront d'illustrer la manière dont la question de la prévention trouve sa place

³⁰⁶ Algérie, loi relative à la prévention des risques majeurs et à la gestion des catastrophes dans le cadre du développement durable, du 25 décembre 2004; disponible en ligne à l'adresse suivante: www.mtp.gov.dz/GUIDE%20JURIDIQUE/textes-de-portee-generale/5-Loi-n2004-20.pdf.

³⁰⁷ Cameroun, arrêté n° 037/PM du 19 mars 2003 portant création, organisation et fonctionnement d'un Observatoire national des risques.

³⁰⁸ République dominicaine, décret n° 874-09 portant approbation du Règlement d'application de la loi n° 147-02 relative à la gestion des risques et portant abrogation des chapitres 1, 2, 3, 4 et 5 du décret n° 932-03 (2009).

³⁰⁹ El Salvador, loi sur la protection civile et sur la prévention et l'atténuation des catastrophes (2005).

³¹⁰ Estonie, loi relative à la préparation aux situations de crise (2000).

³¹¹ France, loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages.

³¹² Guatemala, décret n° 109-96, loi portant création de la Commission nationale de coordination chargée de la réduction des catastrophes d'origine naturelle ou humaine (1996).

³¹³ Haïti, Plan national de gestion des risques et des désastres (2001).

³¹⁴ Hongrie, loi n° LXXIV sur la gestion et l'organisation en vue de la prévention des catastrophes et des accidents majeurs impliquant des substances dangereuses (1999).

³¹⁵ Inde, loi n° 53 relative à la gestion des catastrophes (2005); disponible en ligne à l'adresse suivante: <http://indiacode.nic.in> (en anglais).

³¹⁶ Indonésie, loi n° 24 de 2007 relative à la gestion des catastrophes.

³¹⁷ Italie, décret du Premier Ministre portant création d'une plateforme nationale pour la réduction des risques de catastrophe (2008).

³¹⁸ Madagascar, décret n° 2005-866 fixant les modalités d'application de la loi n° 2003-010 du 5 septembre 2003 relative à la politique nationale de gestion des risques et des catastrophes (2005).

³¹⁹ Namibie, loi relative à la gestion des risques de catastrophe (2012).

³²⁰ Nouvelle-Zélande, ordonnance portant création du Plan de gestion des situations d'urgence intéressant la défense civile nationale, 2005 (SR 2005/295), 3^e partie.

³²¹ Pakistan, loi relative à la gestion des catastrophes (2010). Voir également la déclaration officielle du Gouvernement pakistanais à la troisième session de la Plateforme mondiale pour la réduction des risques de catastrophe, en 2011, disponible en ligne à l'adresse suivante: www.preventionweb.net/files/globalplatform/pakistanofficials_tatement.pdf (en anglais).

³²² Pérou, loi n° 29664 portant création du Système national de gestion du risque de catastrophe (2011).

³²³ Philippines, loi nationale relative à la gestion des risques de catastrophe (2006).

³²⁴ République de Corée, loi nationale sur la lutte contre les catastrophes (1995); loi nationale relative à la gestion des catastrophes (2010).

³²⁵ Slovaquie, loi sur la protection contre les catastrophes naturelles et autres aléas (2006).

³²⁶ Afrique du Sud, loi n° 57 de 2002 relative à la gestion des catastrophes.

³²⁷ Province chinoise de Taiwan, loi relative à la prévention des catastrophes et aux interventions en cas de catastrophe (2002).

³²⁸ Thaïlande, loi sur la prévention et l'atténuation des catastrophes (2007).

³²⁹ États-Unis, loi relative à l'atténuation des catastrophes (2000).

dans les cadres législatifs ou politiques. Ainsi, à la suite de la loi de 2002 relative à la gestion des catastrophes, l'Afrique du Sud a établi un document directif détaillé portant cadre national de gestion en la matière. En outre, l'Afrique du Sud consacre un certain nombre de lois aux catastrophes – comme les incendies – ou à la prévention, comme celles relatives aux évaluations d'impact écologique. La Namibie, quant à elle, traite de la prévention dans sa loi de 2012 relative à la gestion des risques de catastrophe, fondée sur une approche intégrée et coordonnée de la gestion des catastrophes axée sur la prévention ou la réduction des risques de catastrophe, l'atténuation de la gravité des catastrophes, la préparation aux situations d'urgence, l'intervention rapide et efficace en cas de catastrophe et la reprise après sinistre³³⁰. Les Philippines font une place à la prévention dans leurs structures de gouvernance et la définissent comme suit :

Ensemble d'activités permettant d'éviter complètement l'impact négatif des aléas et des catastrophes qui leur sont associées. La prévention exprime le concept et l'intention d'éviter complètement les effets négatifs éventuels par le biais de mesures prises à l'avance – par exemple, la construction de barrages ou de digues qui éliminent les risques d'inondation, des réglementations sur l'utilisation des terres interdisant l'installation d'habitations dans les zones à haut risque, et des études d'ingénierie sismique qui assurent la survie et la fonction d'un bâtiment essentiel en cas de tremblement de terre³³¹.

118. La Colombie a récemment renforcé son cadre général de gestion des catastrophes, la prévention venant désormais s'insérer dans un cadre général unique. Adoptée en avril 2012, la loi portant création du Système national de gestion des risques de catastrophe est venue créer un système national de gestion des risques de catastrophe, incluant la prévention et les interventions en cas de catastrophe. Elle institue un cadre composé de divers organes de l'État, tels que l'Unité nationale de gestion des risques de catastrophe et le Système national de prévention et de gestion des catastrophes³³².

119. Plusieurs États se sont également dotés de politiques axées sur la réduction des risques de catastrophe, soit en complément de leur législation, soit comme instrument autonome. Ainsi, le Ghana s'est doté d'une politique nationale de réduction des risques de catastrophe qui vient donner une place à la question dans la planification et le fonctionnement des institutions publiques. Il a déclaré, à la troisième session de la Plateforme mondiale pour la réduction des risques de catastrophe, tenue en 2011, que la réduction des risques de catastrophe était un des facteurs clefs à prendre en compte dans l'intérêt de la bonne gouvernance et du développement durable³³³. Le Bangladesh est un autre exemple d'État qui s'est donné une solide politique en la matière en l'absence de toute loi formelle : il a ainsi fédéré 12 ministères sous l'égide d'un programme complet de gestion des catastrophes et arrêté un plan national de gestion des catastrophes pour 2010-2015, une stratégie et un plan d'action de lutte contre le

³³⁰ Namibie, loi relative à la gestion des risques de catastrophe (voir *supra* la note 319), premier paragraphe du préambule.

³³¹ Philippines, règlement d'application de la loi n° 10121 de la République, art. 2, sect. 1 l.

³³² Banque mondiale, « For the first time, Colombia has a natural disaster awareness and prevention policy – Colombia's President Juan Manuel Santos », 24 avril 2012.

³³³ Voir www.preventionweb.net/files/globalplatform/globalplatform2011ghana.docx (en anglais).

changement climatique (2009) et une réglementation sur les catastrophes³³⁴.

120. Loin de vouloir faire ici le tour complet des législations nationales en matière de réduction des risques de catastrophe, cette section se borne à donner un aperçu d'approches diverses de la question. Même si cette analyse s'intéresse principalement à la législation spécialement consacrée à la gestion des catastrophes, d'autres types de textes dignes d'intérêt en l'occurrence sont envisagés, notamment la législation sur la météorologie, les assurances, les plans d'occupation des sols et le droit à l'information. Ce dernier type de législation sera brièvement évoqué ci-après. La présente section résumera les principaux éléments des textes sur la gestion des catastrophes de 14 États différents du point de vue géographique et économique: le choix de certains de ces États découle du mémorandum du Secrétariat³³⁵, d'autres ayant été sélectionnés dans un souci de diversité géographique et économique. Les caractéristiques de la législation des pays suivants seront étudiées (suivant l'ordre alphabétique anglais): Algérie³³⁶, Bolivie (État plurinational de)³³⁷, Colombie³³⁸, Costa Rica³³⁹, Cuba³⁴⁰, Inde³⁴¹, Japon³⁴², Nicaragua³⁴³, Philippines³⁴⁴, Afrique du Sud³⁴⁵, Sri Lanka³⁴⁶, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord³⁴⁷, États-Unis d'Amérique³⁴⁸ et Viet Nam³⁴⁹.

³³⁴ À la troisième session de la Plateforme mondiale pour la réduction des risques de catastrophe, tenue en 2011, le Gouvernement bangladais a fait observer qu'il demeurait activement saisi de la question de l'élaboration d'une loi nationale sur la gestion des catastrophes. Voir <http://preventionweb.net/files/globalplatform/bangladeshrevisedstatement.pdf> (en anglais).

³³⁵ Mémoire du Secrétariat, document A/CN.4/590 et Add.1 à 3 (voir *supra* la note 78).

³³⁶ Voir *supra* la note 306.

³³⁷ État plurinational de Bolivie, loi sur la réduction des risques et la gestion des catastrophes (2000), loi n° 2140, disponible en ligne à l'adresse suivante: www.preventionweb.net/files/30230_bol2140.pdf (en espagnol).

³³⁸ Colombie, loi n° 1523 du 24 avril 2012 portant adoption de la Politique nationale sur la gestion des risques de catastrophe et portant création du Système national de gestion du risque de catastrophe, et instaurant d'autres dispositions. Peu avant l'adoption de la loi, la Banque mondiale avait consacré une étude approfondie sur les politiques de gestion des risques de catastrophe en vigueur en Colombie, dans laquelle elle critiquait le cadre du pays, qui aurait influé sur la nouvelle législation. Voir Banque mondiale, *Analysis of Disaster Risk Management in Colombia: A Contribution to the Creation of Public Policies*.

³³⁹ Costa Rica, loi nationale sur les situations d'urgence et la prévention des risques (2011), loi n° 8488 du 11 janvier 2006.

³⁴⁰ Farber et Chen, *Disasters and the Law: Katrina and Beyond*, p. 211 et 212.

³⁴¹ Voir *supra* la note 315.

³⁴² Japon, loi sur la lutte contre les catastrophes, loi n° 223 (1961, révisée en 1997).

³⁴³ Nicaragua, loi n° 337 portant création d'un système national de prévention, d'atténuation et de gestion des catastrophes (2000).

³⁴⁴ Philippines, loi nationale n° 10121 relative à la réduction et à la gestion des risques de catastrophe de 2010.

³⁴⁵ Voir *supra* la note 326.

³⁴⁶ Sri Lanka, loi n° 13 du 13 mai 2005 relative à la gestion des catastrophes.

³⁴⁷ Royaume-Uni, loi sur la gestion des inondations et de l'eau (2010). Voir www.legislation.gov.uk.

³⁴⁸ États-Unis, *Homeland Security Act* de 2002, 6 U.S.C., par. 311 à 321 (énonçant la mission, les obligations et les attributions de la Federal Emergency Management Agency).

³⁴⁹ Viet Nam, ordonnance n° 09-L/CTN de 1993 relative à la prévention et à la maîtrise des inondations et des orages, et mesures d'application.

121. Avant d'en venir aux principaux éléments de telle ou telle législation, cette section envisagera deux aspects communs de la législation attestant que l'État en question reconnaît qu'il est tenu de l'obligation de prendre des mesures pour faire face aux catastrophes. Premièrement, les États procèdent peu ou prou de la même manière s'agissant de déterminer la portée de tel ou tel problème à résoudre: fondamentalement, la législation vise à protéger la population contre les catastrophes d'origine naturelle ou humaine. La principale différence entre les États réside dans le caractère plus ou moins précis d'exemples qu'ils donnent dans les textes de loi. Ainsi, à Sri Lanka, la définition des catastrophes naturelles ou causées par l'homme est assortie d'une longue liste de sinistres potentiels (glissements de terrain, cyclones, incendies, accidents chimiques, troubles civils ou internes, catastrophes nucléaires ou marées noires, etc.)³⁵⁰. La loi nicaraguayenne vise les catastrophes tant naturelles qu'anthropiques, mais dresse une longue liste de catastrophes naturelles répondant à la définition sans toutefois fournir de liste analogue des catastrophes d'origine humaine³⁵¹. D'autres États donnent une définition large du terme, sans l'illustrer d'exemples plus précis. Ainsi, la législation philippine définit le terme de catastrophe comme toute «rupture grave du fonctionnement d'une communauté³⁵²». Quelques lois visent expressément les inondations ou les tempêtes: or, si ces précisions apparaissent généralement dans le titre de la loi, la notion pourrait en théorie embrasser aussi bien les crues naturelles que les inondations d'origine humaine³⁵³. Pour plusieurs États, le sinistre doit porter préjudice aux personnes, aux biens ou à l'économie pour mériter la qualification de catastrophe³⁵⁴. Toutefois, prises ensemble,

³⁵⁰ Sri Lanka, loi relative à la gestion des catastrophes (voir *supra* la note 346), art. 25. Voir également Algérie, loi relative à la prévention des risques majeurs et à la gestion des catastrophes dans le cadre du développement durable (note 306 *supra*), art. 2 et 10 (notamment séismes, inondations, feux, risques industriels et nucléaires et risques portant sur la santé humaine); et Japon, loi sur la lutte contre les catastrophes (note 342 *supra*), art. 2, d'où il résulte que la notion de «catastrophe» s'entend de toute tempête, inondation, de tout séisme, tsunami ou autre événement naturel à caractère exceptionnel, de tout embrasement ou explosion ou autre dommage d'envergure analogue.

³⁵¹ Nicaragua, loi portant création d'un système national de prévention, d'atténuation et de gestion des catastrophes (voir *supra* la note 343), art. 3.

³⁵² Philippines, loi nationale relative à la réduction et à la gestion des risques de catastrophe (voir *supra* la note 344), par. 3. Voir, également, État plurinational de Bolivie, loi sur la réduction des risques et la gestion des catastrophes (note 337 *supra*), art. 1 (protection contre les menaces naturelles, technologiques et anthropiques); États-Unis, *Homeland Security Act* (note 348 *supra*), par. 313 b) 2) A) (protection «contre le risque de catastrophes naturelles, d'actes de terrorisme et autres catastrophes causées par l'homme, y compris les sinistres d'envergure catastrophique»); Inde, loi relative à la gestion des catastrophes (note 315 *supra*), art. 2 (le terme «catastrophe» s'entend de toute catastrophe naturelle ou anthropique et de tout accident ou acte de négligence).

³⁵³ Voir Viet Nam, ordonnance relative à la prévention et à la maîtrise des inondations et des orages, et mesures d'application (note 349 *supra*), art. 2; Royaume-Uni, loi sur la gestion des inondations et de l'eau (note 347 *supra*), art. 1 (portant sur les crues et l'érosion côtière, y compris les ruptures de barrages, mais pas les inondations, alors que de fortes précipitations ont provoqué des débordements du système d'égouts).

³⁵⁴ Afrique du Sud, loi relative à la gestion des catastrophes (voir *supra* la note 326), par. 1 (la notion de catastrophe s'entend d'«un événement progressif ou soudain, étendu ou localisé, d'origine naturelle ou humaine, qui provoque, ou menace de provoquer, des pertes en vies humaines, des lésions ou des maladies, des dommages matériels, des

ces lois consacrent l'obligation faite à l'État de se donner une législation en matière de lutte contre les catastrophes naturelles ou anthropiques.

122. Deuxièmement, les deux méthodes distinctes par lesquelles l'État expose l'objet et les buts de sa législation renseignent sur l'obligation dont il se sent tenu en la matière. Le plus souvent, l'État se borne à déclarer que la législation vient instituer un cadre de gestion des risques de catastrophe dans le but de prévenir les catastrophes, d'en atténuer les effets et de mieux préparer les pouvoirs publics en prévision de catastrophes³⁵⁵. Bien moins souvent, l'État y ajoute d'autres buts plus généraux, comme la protection de la vie³⁵⁶, ou l'exposé des motifs de la loi,

(Suite de la note 354.)

pertes en infrastructures ou des dégâts écologiques, ou de troubler la vie d'une communauté, et qui est d'une ampleur dépassant la capacité des personnes touchées de faire face à ses effets moyennant leurs seules ressources); et Colombie, loi portant création du Système national de gestion des risques et des catastrophes (voir *supra* la note 338), art. 4, par. 8 (disposant que la catastrophe est le résultat de manifestations d'origine naturelle ou humaine non intentionnelles de nature à provoquer des pertes ou des dommages en termes humains, matériels, économiques ou écologiques).

³⁵⁵ Voir Afrique du Sud, loi relative à la gestion des catastrophes (note 326 *supra*), préambule (prévoyant « une politique de gestion des catastrophes axée sur la prévention ou la réduction des risques de catastrophe, l'atténuation de la gravité des catastrophes, la préparation aux situations d'urgence, une intervention rapide et efficace en cas de catastrophe et la reprise après sinistre »); Viet Nam, ordonnance relative à la prévention et à la maîtrise des inondations et des orages, et mesures d'application (note 349 *supra*), préambule (énonce des dispositions applicables aux activités menées aux fins de la prévention, de la maîtrise et de l'atténuation des conséquences des inondations et des tempêtes); Royaume-Uni, loi sur la gestion des inondations et de l'eau (note 347 *supra*), préambule (affirmant que la loi porte sur la gestion des risques liés aux crues et à l'érosion côtière); États-Unis, *Homeland Security Act* (note 348 *supra*), par. 313 b) 2) A) (réglementant « les efforts déployés par la nation pour se préparer [aux catastrophes], se protéger de leurs effets, y réagir et se relever »); Inde, loi relative à la gestion des catastrophes [note 315 *supra*], préambule (prévoyant une gestion efficace des catastrophes); Nicaragua, loi portant création d'un système national de prévention, d'atténuation et de gestion des catastrophes (note 343 *supra*), art. 1 (qui dispose que la loi a pour objet d'établir les principes, normes et instruments nécessaires pour créer un système de prévention, d'atténuation et de gestion des catastrophes); État plurinational de Bolivie, loi sur la réduction des risques et la gestion des catastrophes (note 337 *supra*), art. 1 (qui a pour objet de régler toutes les activités dans le domaine de la réduction des risques et la gestion des catastrophes ou des situations d'urgence, et d'établir un cadre institutionnel qui permette de réduire les risques suscités par les catastrophes ou situations d'urgence); Colombie, loi portant création du Système national de gestion des risques et des catastrophes (note 338 *supra*), art. 1 (la gestion du risque de catastrophe, qui constitue un processus axé sur des politiques, stratégies, plans et réglementations, vise à la réduction des risques et à la gestion des catastrophes, contribuant ainsi à la sécurité, au bien-être et à la qualité de vie des personnes); et Algérie, loi relative à la prévention des risques majeurs et à la gestion des catastrophes dans le cadre du développement durable (note 306 *supra*), art. 1 (édicte les règles de prévention des risques majeurs et de gestion des catastrophes).

³⁵⁶ Voir, par exemple, États-Unis, *Homeland Security Act* (note 348 *supra*), par. 313 b) 2) [qui a pour mission de réduire les pertes en vies humaines et les pertes matérielles et de protéger la nation de tous les dangers]. Voir, également, Japon, loi sur la lutte contre les catastrophes (note 342 *supra*), art. 1 (« Afin de protéger le territoire national, la vie et l'intégrité physique des citoyens et leurs biens, la présente loi vise à mettre en place un mécanisme [...] élaborer des plans de prévention des catastrophes [...] assurer une administration efficace et organisée pour une prévention globale et systématique des catastrophes »); Philippines, loi nationale relative à la réduction et à la gestion des risques de catastrophe de 2010 (note 344 *supra*), par. 2 (reconnaissant que la politique de l'État vise à faire respecter le droit à la vie et à renforcer les capacités institutionnelles du pays aux fins de la réduction

comme l'historique des catastrophes dans le pays³⁵⁷. Par exemple, la loi indienne relative à la gestion des catastrophes prescrit expressément l'adoption de mesures de prévention, la prise en compte de mesures d'atténuation et le renforcement des moyens de préparation aux catastrophes³⁵⁸. Les États-Unis procèdent, quant à eux, selon une approche un peu plus précise, la Federal Emergency Management Agency étant chargée d'« arrêter des directives » applicables en matière « d'identification des dangers potentiels et d'évaluation des risques et impacts; d'atténuation des incidences de dangers divers [...] la gestion de la préparation aux situations d'urgence et les moyens d'y faire face³⁵⁹ ». Il ressort de ces exposés de mission que la prévention, l'atténuation et la préparation relèvent des objectifs spécifiques des États. Par souci de cohérence, ces trois éléments reconnus du cadre de prévention des catastrophes seront évoqués ici pour décrire les caractéristiques particulières des textes internes dignes d'intérêt.

1. PRÉVENTION DES RISQUES

123. Par prévention des risques, on entend les mesures que l'État doit prendre pour réduire au minimum les risques de catastrophe. La législation considérée distingue trois grandes approches à cette fin : l'évaluation des risques, la mise en commun des informations et les mesures de contrôle de l'utilisation des terres.

a) Évaluation des risques

124. Selon le Cadre d'action de Hyogo,

[p]our réduire les risques de catastrophe et favoriser l'instauration d'une culture de la résilience, il faut d'abord savoir quels sont les aléas auxquels doivent faire face la plupart des sociétés, dans quelle mesure celles-ci sont vulnérables sur les plans physique, social, économique et environnemental et comment ces aléas et cette vulnérabilité vont évoluer à court et à long terme, puis prendre, en connaissance de cause, les mesures qui s'imposent³⁶⁰.

125. La deuxième action prioritaire du Cadre d'action de Hyogo consiste à « [m]ettre en évidence, évaluer et surveiller les risques de catastrophe et renforcer les systèmes d'alerte rapide » (par. 14, al. 2), les activités essentielles étant les suivantes :

a) Dresser des cartes des risques assorties d'informations connexes, les mettre à jour périodiquement et les diffuser largement

des risques de catastrophe); et Sri Lanka, loi relative à la gestion des catastrophes (note 346 *supra*), préambule (invoquant la nécessité de protéger la vie humaine et le patrimoine humain et écologique de Sri Lanka contre les catastrophes).

³⁵⁷ Voir, par exemple, Nicaragua, loi portant création d'un système national de prévention, d'atténuation et de gestion des catastrophes (note 343 *supra*), préambule (citant une série de facteurs ayant motivé l'adoption de la loi, notamment la Décennie internationale de la prévention des catastrophes naturelles, des phénomènes climatiques tels qu'El Niño et La Niña et l'historique du pays en termes de séismes, d'éruptions volcaniques, d'inondations, d'ouragans et d'incendies de forêt). Voir, également, Viet Nam, ordonnance relative à la prévention et à la maîtrise des inondations et des orages, et mesures d'application (note 349 *supra*), préambule (citant les pertes humaines ou matérielles provoquées par les inondations et les tempêtes).

³⁵⁸ Inde, loi relative à la gestion des catastrophes (voir *supra* la note 315), art. 11.

³⁵⁹ États-Unis, *Homeland Security Act* (voir *supra* la note 348), par. 321 l.

³⁶⁰ Rapport de la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes (A/CONF.206/6) [voir *supra* la note 49], chap. I, résolution 2, par. 17.

auprès des décideurs, du grand public et des collectivités menacées, selon une présentation appropriée[.]

b) Mettre au point des ensembles d'indicateurs des risques de catastrophe et de la vulnérabilité aux échelons national et infranational qui permettront aux décideurs d'évaluer les conséquences des catastrophes aux plans social, économique et environnemental, et en diffuser les résultats aux décideurs, au grand public et aux populations menacées[.]

c) Recueillir, analyser, résumer et diffuser régulièrement des informations statistiques sur les catastrophes qui se produisent, leurs conséquences et les pertes qu'elles occasionnent, au moyen de mécanismes internationaux, régionaux, nationaux et locaux³⁶¹.

126. La Stratégie de Yokohama énonce, comme premier principe, que «[l']évaluation des risques est une mesure indispensable à l'adoption de politiques et de dispositions visant à une prévention appropriée et efficace des catastrophes³⁶²», l'Assemblée générale soulignant quant à elle que, pour réduire la vulnérabilité aux phénomènes naturels dangereux et pour remédier aux effets défavorables qu'ont les catastrophes naturelles, il conviendrait de prévoir des évaluations des risques dans les programmes de réduction des risques de catastrophe aux niveaux national et local³⁶³.

127. L'évaluation des risques au niveau national diffère d'un État à l'autre selon les impératifs financiers et scientifiques, les besoins régionaux et locaux et l'approche nationale de la matière. En 2011, 12 des 15 États membres du Groupe des Vingt qui ont répondu à une enquête ont dit procéder à des évaluations nationales des risques, les autres ayant annoncé la mise en œuvre d'un système d'évaluation des risques dès 2013³⁶⁴. Il ressort de l'examen des évaluations nationales et locales des risques fondées sur des données relatives aux aléas et aux vulnérabilités que c'est là la formule la plus visitée en matière de stratégie de prévention dans le contexte du Cadre d'action de Hyogo³⁶⁵.

128. On sait que les États sollicitent un concours aux fins de leur évaluation nationale des risques. Au moins 40 pays ont sollicité le concours du Programme des Nations Unies pour le développement, dans le cadre du Programme mondial de détection des risques, pour améliorer leur connaissance des risques de catastrophe à la faveur des évaluations des risques et des systèmes nationaux d'information sur les risques³⁶⁶. Douze pays d'Amérique latine et d'Asie du Sud ont demandé une aide

technique en matière d'évaluation dans le cadre de l'analyse probabiliste des risques en Amérique centrale³⁶⁷.

129. Certains des 14 États retenus aux fins de l'étude privilégient la détection, l'évaluation et le suivi des risques de catastrophe. L'Inde, par exemple, prescrit aux États et aux districts de mettre au point des plans pour pouvoir recenser les vulnérabilités particulières et arrêter des mesures afin d'atténuer les dommages susceptibles d'en découler³⁶⁸. À cette fin, la législation prescrit le respect des directives de prévention et d'atténuation et l'inspection de conformité des bâtiments aux normes de prévention applicables³⁶⁹. S'il peut prendre différentes formes, le suivi des risques repose d'ordinaire sur des évaluations des risques et des prévisions météorologiques. Ainsi, la législation japonaise prescrit aux autorités locales d'établir des prévisions météorologiques aux fins de la prévention des catastrophes provoquées par les tempêtes³⁷⁰. La loi philippine prescrit l'évaluation des risques et le perfectionnement des connaissances³⁷¹. Au Viet Nam, l'ordonnance institue les prévisions et le suivi météorologiques et envisage un partenariat public-privé à ces fins³⁷². De même, aux Philippines, la loi prescrit de recenser, d'évaluer et de hiérarchiser les aléas et risques³⁷³, le but étant de compiler les informations locales concernant les risques de catastrophe, y compris les catastrophes naturelles, les vulnérabilités et les risques liés au changement climatique, afin d'établir et de tenir à jour une cartographie des risques locaux³⁷⁴.

130. Certains États procèdent normalement à la surveillance météorologique pour détecter les risques potentiels. Aux États-Unis, par exemple, le Service météorologique national, initialement au service du monde agricole, ne cesse de montrer son utilité pour la prévention des catastrophes³⁷⁵. Dans ce pays, les prévisions météorologiques sont l'affaire d'un certain nombre d'entités, dont le Service météorologique national, la Federal Aviation Administration (qui établit des prévisions à l'intention des compagnies aériennes et pour les vols), la National Oceanic and Atmospheric Administration (qui met en œuvre le dispositif national d'alerte en cas d'urgence), et de plusieurs autorités d'États, comme l'Utah Department of Transportation (qui prévoit les risques d'avalanche)³⁷⁶. En outre, les États coopèrent à l'élaboration de systèmes d'alerte météorologique internationaux, sous l'égide de l'Organisation météorologique mondiale³⁷⁷.

³⁶¹ Ibid.

³⁶² Rapport de la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes naturelles (A/CONF.172/9) [voir *supra* la note 29], chap. I, résolution 1, annexe I.

³⁶³ Résolutions 59/233, du 22 décembre 2004, par. 3; 61/200, du 20 décembre 2006, par. 7; et 63/217, du 19 décembre 2008, par. 10.

³⁶⁴ Voir le cadre méthodologique du G20 et de l'OCDE sur l'évaluation des risques de catastrophe et le financement de ces risques, disponible en ligne à l'adresse suivante: www.oecd.org/gov/risk/G20disasterriskmanagement.pdf (en anglais).

³⁶⁵ Voir la compilation des rapports nationaux sur le suivi de la mise en œuvre du Cadre d'action de Hyogo (2009-2011), Cadre d'action de Hyogo, priorité 1, indicateur de base 1.1; disponible en ligne à l'adresse suivante: www.preventionweb.net/english/hyogo/progress/documents/hfa-report-priority1-1%282009-2011%29.pdf (en anglais).

³⁶⁶ Parmi les réalisations, on citera l'élaboration d'une évaluation nationale des risques et d'un profil de risques national en République démocratique populaire lao; l'élaboration d'évaluations des risques urbains au Mexique, au Mozambique et au Népal; la création d'un observatoire national des catastrophes en Arménie; et le lancement d'une évaluation complète des risques au Mozambique.

³⁶⁷ Bangladesh, Bhoutan, Chili, Colombie, Costa Rica, El Salvador, Inde, Népal, Pakistan, Panama, Pérou et Sri Lanka.

³⁶⁸ Inde, loi relative à la gestion des catastrophes (voir *supra* la note 315), art. 21.

³⁶⁹ Ibid., art. 30.

³⁷⁰ Japon, loi sur la lutte contre les catastrophes (voir *supra* la note 342), art. 35.

³⁷¹ Philippines, loi nationale relative à la réduction et à la gestion des risques de catastrophe de 2010 (voir *supra* la note 344), par. 3, 4 et 12.

³⁷² Viet Nam, ordonnance relative à la prévention et à la maîtrise des inondations et des orages, et mesures d'application (voir *supra* la note 349), art. 10 et 11.

³⁷³ Philippines, loi nationale relative à la réduction et à la gestion des risques de catastrophe de 2010 (voir *supra* la note 344), par. 9.

³⁷⁴ Ibid., par. 12.

³⁷⁵ Baum, *When Nature Strikes: Weather Disasters and the Law*, p. 3.

³⁷⁶ Ibid., p. 9 et 14.

³⁷⁷ Ibid., p. 15.

b) *Collecte et diffusion d'informations sur les risques*

131. Rassembler et diffuser l'information sur les risques participe de la prévention en ce que cela permet de réduire les vulnérabilités et de renforcer la capacité de résistance aux catastrophes, comme le dit le Cadre d'action de Hyogo :

Les catastrophes peuvent être en grande partie prévenues si les populations sont bien informées et acquises à une culture de la prévention et de la résilience, ce qui exige de recueillir, de rassembler et de diffuser les connaissances et les informations pertinentes concernant les aléas, les facteurs de vulnérabilité et les capacités³⁷⁸.

En outre, comme il ressort d'un rapport sur la mise en œuvre du Cadre d'action :

Les méthodes de collecte et de diffusion de données permettent aux décideurs et au public de comprendre les risques auxquels sont exposés un pays ainsi que ses vulnérabilités sociales, économiques, environnementales et physiques. Grâce à ces informations, diffusées largement et en temps voulu, les populations peuvent prendre des mesures efficaces de réduction des risques³⁷⁹.

132. Au titre de la troisième priorité du Cadre d'action de Hyogo, les États doivent entreprendre toute une série d'activités, notamment permettre la gestion et la mise en commun de l'information en fournissant, par exemple, « des informations faciles à comprendre sur les risques de catastrophe et les moyens de protection possibles³⁸⁰ ». La Stratégie de Yokohama préconise la collecte et la diffusion d'informations « pour sensibiliser davantage le public aux catastrophes naturelles et lui faire comprendre qu'il est possible d'en atténuer les effets³⁸¹ ».

133. La collecte et la diffusion de données sont partie intégrante des politiques nationales. Ainsi, la Chine a dit avoir adopté une politique ambitieuse dans le but de rendre accessible l'information sur les risques, y compris au moyen d'une stratégie de sensibilisation de l'ensemble des habitants³⁸². D'autres pays consacrent des bases de données aux pertes occasionnées par les catastrophes, les décideurs pouvant ainsi s'informer des risques et des vulnérabilités au niveau local³⁸³.

134. Parmi les 14 États retenus, le Royaume-Uni a adopté une loi qui prescrit la tenue d'un registre des ouvrages et édifices vulnérables et la diffusion de cartes et d'informations concernant les risques d'inondation et d'érosion³⁸⁴. En Algérie, la loi stipule que les citoyens ont le droit de connaître les vulnérabilités et les risques auxquels ils sont exposés en matière de catastrophes, les services qui sont à leur disposition pour la prévention des

risques et l'identité des acteurs chargés de la gestion des catastrophes³⁸⁵. La Colombie a mis en place un système national d'information aux fins de la gestion des risques de catastrophe, spécialement chargé de recueillir et de publier des informations relatives aux normes, protocoles, solutions techniques et méthodes qui permettent de réduire les risques. Cette entité se veut essentiellement banque de connaissances en matière de réduction des risques de catastrophe³⁸⁶.

135. Dans certains cas, l'État a été poussé par des accidents industriels à adopter des règles plus strictes, qui ont eu comme corollaire de réduire les risques de catastrophe causée par l'homme grâce à l'identification des risques et au partage de l'information. En 1984, une fuite de gaz chimique dans une usine chimique à Bhopal (Inde) a fait des milliers de morts et de blessés au sein de la population vivant à proximité³⁸⁷. À la suite de cet accident, l'Inde a adopté une législation portant réglementation du secteur industriel. La loi de 1986 relative à la protection de l'environnement interdit aux industries d'exploitation ou de transformation d'émettre des polluants de l'environnement au-delà des normes prescrites³⁸⁸. Aux termes de la réglementation de 1989 relative à la fabrication, l'entreposage et l'importation de produits chimiques dangereux, les autorités chargées de la lutte contre la pollution ont pour mission d'inspecter régulièrement les entreprises industrielles³⁸⁹ et d'exiger qu'elles fournissent des rapports d'audit ainsi que des plans de gestion des situations d'urgence et des catastrophes³⁹⁰.

136. La catastrophe de Bhopal a également poussé les autorités à prescrire des études d'impact sur l'environnement, de nature à renseigner sur tous les effets potentiellement néfastes sur l'environnement et les plans de gestion des catastrophes prévus pour y faire face, qui sont un autre moyen d'identifier les risques et de partager l'information³⁹¹. La réglementation industrielle peut également consacrer le droit à l'information, telle que la loi sur la planification d'urgence et le droit à l'information, adoptée par les États-Unis en 1986, qui prescrit l'inventaire des rejets toxiques³⁹². En vertu de cette loi, la publication des produits chimiques toxiques est obligatoire³⁹³. Ces informations sont ensuite utilisées par d'autres groupes pour mieux comprendre les risques, leur répartition et leur réduction³⁹⁴.

c) *Mesures de contrôle de l'occupation des sols*

137. Les mesures de contrôle de l'occupation des sols sont le moyen pour l'État d'interdire certaines activités

³⁷⁸ Rapport de la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes (A/CONF.206/6) [voir *supra* la note 49], chap. I, résolution 2, par. 18.

³⁷⁹ « Implementing the Hyogo Framework for Action in Europe: Advances and Challenges », p. 36, disponible en ligne à l'adresse suivante : www.unisdr.org/files/48254_hfareport2016.pdf.

³⁸⁰ Rapport de la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes (A/CONF.206/6) [voir *supra* la note 49], chap. I, résolution 2, par. 18 i) a.

³⁸¹ Rapport de la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes naturelles (A/CONF.172/9) [voir *supra* la note 29], chap. I, résolution 1, annexe I, par. 12 a) i).

³⁸² A/66/301, annexe, par. 8.

³⁸³ *Ibid.*, par. 24.

³⁸⁴ Royaume-Uni, loi sur la gestion des inondations et de l'eau (voir *supra* la note 347), art. 21.

³⁸⁵ Algérie, loi relative à la prévention des risques majeurs et à la gestion des catastrophes dans le cadre du développement durable (voir *supra* la note 306), art. 11.

³⁸⁶ Colombie, loi portant création du Système national de gestion des risques et des catastrophes (voir *supra* la note 354), art. 45.

³⁸⁷ Francis, « Legal aspects of disaster management and rehabilitation: the recent Indian experience of the tsunami disaster ».

³⁸⁸ *Ibid.*

³⁸⁹ *Ibid.*, p. 246 et 247.

³⁹⁰ *Ibid.*

³⁹¹ *Ibid.*, p. 247.

³⁹² Fortun, « Environmental right-to-know and the transmutations of law ».

³⁹³ *Ibid.*

³⁹⁴ *Ibid.*

dans des zones vulnérables ou de prévenir tout type d'accès à telle ou telle zone. L'étendue du contrôle dépend de la probabilité et de la gravité des risques envisagés dans une zone donnée. Ainsi, l'Algérie s'assigne pour objectifs premiers l'amélioration de la connaissance des risques et de leur surveillance, compte tenu des risques dans le secteur du bâtiment et de la construction, et la mise en place de dispositifs de gestion de tous les types de catastrophes³⁹⁵. Avant d'énumérer un certain nombre de mesures précises que l'État peut prendre au titre des plans de gestion des catastrophes, la loi cite cinq principes qui sous-tendent les politiques de l'État : le principe de précaution et de prudence, le principe de concomitance, le principe d'action préventive et de correction par priorité à la source, le principe de participation et le principe d'intégration des techniques nouvelles³⁹⁶. La loi interdit toutes constructions dans les zones de risques de failles sismiques et d'inondations³⁹⁷. De même, au Costa Rica, des restrictions à l'occupation des sols sont dictées par l'impératif de prévention des catastrophes³⁹⁸. Au Royaume-Uni, l'État a toute latitude pour restreindre certaines formes d'occupation des sols ou en prescrire d'autres³⁹⁹.

138. En 1991, l'Inde a adopté la Réglementation des zones côtières, qui encadre les activités de développement dans un rayon de 500 mètres de la limite de la marée haute pour réduire les dommages éventuels causés par les tsunamis⁴⁰⁰. Les mesures de contrôle de l'occupation des sols sont également efficaces à Cuba, où l'Institut de l'aménagement du territoire a fixé des règles portant des normes de sécurité minimales pour certains projets de construction⁴⁰¹, voire interdisant totalement la construction dans certaines zones⁴⁰². Le Gouvernement cubain s'emploie également à promouvoir l'urbanisation en veillant à ménager aux populations rurales un accès aux services publics essentiels : en réduisant la taille de la population urbaine, les risques de catastrophe accentués par la surpopulation peuvent être évités⁴⁰³. En appliquant des mesures de contrôle de l'occupation des sols, les États cherchent à réduire la vulnérabilité de la population aux risques potentiels et limiter tout dommage résultant de toute catastrophe dans telle ou telle zone. Toutefois, dans certains cas, ces mesures ne sont pas aussi efficaces. Ainsi, aux États-Unis, l'État ne peut pas toujours imposer de restrictions à l'occupation des sols⁴⁰⁴.

³⁹⁵ Algérie, loi relative à la prévention des risques majeurs et la gestion des catastrophes dans le cadre du développement durable (voir *supra* la note 306), art. 7.

³⁹⁶ *Ibid.*, art. 8.

³⁹⁷ *Ibid.*, art. 19.

³⁹⁸ Costa Rica, loi nationale sur les situations d'urgence et la prévention des risques (voir *supra* la note 339), art. 34.

³⁹⁹ Royaume-Uni, loi sur la gestion des inondations et de l'eau (voir *supra* la note 347), art. 3.

⁴⁰⁰ Francis, « Legal aspects of disaster management and rehabilitation », p. 247 et 248.

⁴⁰¹ Farber et Chen, *Disasters and the Law*, p. 218.

⁴⁰² *Ibid.*

⁴⁰³ *Ibid.*

⁴⁰⁴ *Lucas v. South Carolina Coastal Council*, 505 U.S. 1003 (1992) [il a été conclu qu'une loi de la Caroline du Sud qui interdisait à un propriétaire foncier de construire des structures permanentes habitables sur des îles au large des côtes de la Caroline du Sud constituait une dépossession appelant une réparation adéquate].

139. Autre forme de restriction de l'occupation des sols, les États-Unis ont également recours à la réglementation en matière d'environnement. La destruction des zones humides en Louisiane du fait du développement industriel a considérablement réduit la capacité naturelle de la région à résister aux cyclones ; toutefois, grâce à la loi sur l'assainissement de l'eau, l'État peut prendre des mesures dans le but de contrôler la mise en valeur des zones humides⁴⁰⁵. En protégeant et en régénérant ces zones, l'État espère, entre autres objectifs, réduire les dommages causés par les tempêtes en tirant avantage du rempart naturel qu'elles constituent⁴⁰⁶.

140. La prévention des risques peut, certes, revêtir diverses formes, mais plusieurs lois sur la réduction des risques de catastrophe en citent au moins quelques-unes de manière précise.

2. RÉDUCTION DES DOMMAGES

141. Il s'agit des mesures prises par l'État pour réduire les dommages causés par toute catastrophe. Cette approche peut être multiforme, comme l'obligation de respecter certaines normes de sûreté en matière de bâtiment dans les zones à risque ou de construction de digues.

a) Normes de construction

142. La loi algérienne institue par voie réglementaire des normes de construction dans divers cas de catastrophe⁴⁰⁷. Au Viet Nam, l'ordonnance impose des normes de construction d'installations comme les digues⁴⁰⁸. La loi britannique donne en exemple un certain nombre de mesures à prendre en cas de risques d'inondation ou d'érosion côtière, à savoir détruire ou modifier les bâtiments et utiliser le pouvoir législatif de l'État pour autoriser, demander, restreindre ou prévenir certaines activités⁴⁰⁹. En outre, l'État a l'obligation de tenir un registre des ouvrages et édifices qui pourraient avoir un effet important sur les risques d'inondation dans la zone en question, ainsi qu'un dossier d'information sur les propriétaires et l'état de conservation de ces ouvrages et édifices⁴¹⁰. Venue modifier la loi de 1984 sur le bâtiment, cette loi porte que ceux qui construisent ou équipent un bâtiment doivent prendre des mesures pour accroître la résistance ou la résilience de l'édifice aux inondations⁴¹¹.

b) Assurance

143. Les assurances sont un autre moyen dont l'État dispose pour réduire les dommages causés par les catastrophes. En 1991, l'Inde a adopté la loi sur l'assurance responsabilité civile, qui prescrit aux entreprises industrielles

⁴⁰⁵ Farber et Chen, *Disasters and the Law*, p. 211 et 212.

⁴⁰⁶ *Ibid.*

⁴⁰⁷ Algérie, loi relative à la prévention des risques majeurs et à la gestion des catastrophes dans le cadre du développement durable (voir *supra* la note 306), art. 23.

⁴⁰⁸ Viet Nam, ordonnance relative à la prévention et à la maîtrise des inondations et des orages, et mesures d'application (voir *supra* la note 349), art. 34 et 35.

⁴⁰⁹ Royaume-Uni, loi sur la gestion des inondations et de l'eau (voir *supra* la note 347), art. 3.

⁴¹⁰ *Ibid.*, art. 21.

⁴¹¹ *Ibid.*, art. 40.

de souscrire une police d'assurance pour répondre de tous les dommages qui pourraient résulter de leurs activités, tels que les dangers potentiels sur l'environnement⁴¹². Les États-Unis ont adopté un programme national d'assurance contre les inondations, qui rend moins attrayante l'occupation des zones inondables, de manière à réduire le risque de catastrophe⁴¹³. En prescrivant aux propriétaires fonciers de souscrire une police d'assurance contre les inondations et en majorant les primes d'assurance à chaque réclamation, ce programme décourage l'occupation des zones inondables⁴¹⁴. La Californie a également institué un régime d'assurance contre les séismes, selon le même principe⁴¹⁵.

144. Même si la plupart des lois sur la réduction des risques de catastrophe restent vagues sur les mesures que l'État doit ou devrait prendre pour réduire les dommages, tous les plans visent dans une certaine mesure les dommages comme objet de la législation, laissant le choix des méthodes à utiliser aux autorités investies de la mission de légiférer plus avant.

3. PRÉPARATION AUX CATASTROPHES

145. On entend par là les mesures que l'État prend en anticipation de telle ou telle catastrophe, et qui, le moment venu, facilitent la fourniture d'une assistance. La loi sud-africaine de 2002 relative à la gestion des catastrophes en donne une définition détaillée: «la préparation aux situations d'urgence s'entend d'un état de préparation qui permet aux pouvoirs publics et à d'autres institutions qui interviennent dans la gestion des catastrophes, au secteur privé, aux collectivités et aux particuliers de se mobiliser, de s'organiser et de fournir des secours pour faire face à toute catastrophe imminente ou en cours, ou aux effets de toute catastrophe⁴¹⁶». Le plus souvent, l'État procède à la préparation aux catastrophes en établissant une hiérarchie des institutions ou des acteurs compétents et en définissant leurs rôles et responsabilités.

a) Cadre institutionnel

146. Dans nombre d'États, la législation décrit dans le détail une nouvelle entité ayant pour vocation expresse de promouvoir des politiques de réduction des risques de catastrophe, y compris la préparation aux catastrophes⁴¹⁷, ou confie des responsabilités supplémentaires à des acteurs politiques ou non gouvernementaux existants⁴¹⁸. Souvent, ces nouvelles entités sont à composition hétérogène, étant

constituées de membres de nombreux ministères et, dans certains cas, d'acteurs non étatiques tels que des entreprises et des organisations syndicales. Étant donné l'accent mis sur la gestion des catastrophes dans les textes de loi choisis, il n'est pas surprenant que la dotation en effectifs et la définition des rôles des nouvelles entités publiques spécialement chargées de la question occupent une grande place dans quasiment toute loi interne. Parmi les États étudiés, seule l'Algérie n'identifie pas précisément le service de l'État chargé de concevoir et mettre en place les politiques de réduction ou de gestion des risques de catastrophe⁴¹⁹. La plupart des États créent non seulement une entité nationale ou un plan national de gestion des catastrophes, mais créent également des entités parallèles décentralisées à d'autres échelons de l'État⁴²⁰. Ainsi, la loi indienne sur la gestion des catastrophes crée une autorité nationale⁴²¹, chargée d'élaborer un plan de gestion des catastrophes⁴²², mais organise également des institutions aux niveaux des États⁴²³ et des districts⁴²⁴, ayant pour mission d'appliquer le plan national au niveau local.

147. En général, ces entités, en particulier au niveau national, comptent un grand nombre de ministres et regroupent donc un vaste éventail de compétences⁴²⁵. Aux Philippines, au Conseil national de réduction et de gestion des risques, qui est dirigé par le Secrétaire du Département de la défense nationale, siègent également les Secrétaires du Département de l'intérieur et des collectivités locales, des affaires sociales et du développement, des sciences et des technologies, de la santé, de l'environnement et des ressources naturelles, de l'agriculture, le Chef de l'Office national de l'économie et du développement et 36 autres membres, y compris d'autres organes gouvernementaux, des représentants régionaux et locaux et des représentants du secteur privé et de la société civile⁴²⁶.

148. Dans plusieurs États, il a été décidé que le chef de gouvernement serait l'agent principal des institutions de gestion des catastrophes, ce qui dit assez l'importance

⁴¹² Francis, «Legal aspects of disaster management and rehabilitation», p. 248.

⁴¹³ Farber et Chen, *Disasters and the Law*, p. 228.

⁴¹⁴ Ibid.

⁴¹⁵ Moréteau, «Catastrophic harm in United States law: liability and insurance», p. 69 et 80.

⁴¹⁶ Afrique du Sud, loi relative à la gestion des catastrophes (voir *supra* la note 326), art. 1.

⁴¹⁷ Voir, par exemple, l'Autorité nationale de gestion des catastrophes en Inde, créée par l'article 3 de loi relative à la gestion des catastrophes (note 315 *supra*), et le Conseil national de réduction des risques et de gestion des catastrophes ou situations d'urgence de l'État plurinational de Bolivie, créé par l'article 8 de la loi sur la réduction des risques et la gestion des catastrophes (note 337 *supra*).

⁴¹⁸ Voir, par exemple, Viet Nam, ordonnance relative à la prévention et à la maîtrise des inondations et des orages, et mesures d'application (note 349 *supra*), art. 6.

⁴¹⁹ Voir Algérie, loi relative à la prévention des risques majeurs et à la gestion des catastrophes dans le cadre du développement durable (note 306 *supra*), art. 50 et 52 (demandant que soient mis en place des plans de gestion des catastrophes aux niveaux national, régional et municipal, mais sans en préciser la structure, la composition ou les éléments clefs).

⁴²⁰ Voir, par exemple, État plurinational de Bolivie, loi sur la réduction des risques et la gestion des catastrophes (note 337 *supra*), art. 11 et 12; Viet Nam, décret n° 32-CP (20 mai 1996), art. 3 et 7; Philippines, loi nationale relative à la réduction et à la gestion des risques de catastrophe de 2010 (note 344 *supra*), par. 10 et 11; Afrique du Sud, loi relative à la gestion des catastrophes (note 326 *supra*), par. 22 à 25 et 43 à 50; Japon, loi sur la lutte contre les catastrophes (note 342 *supra*), art. 3 à 5; et États-Unis, *Homeland Security Act* (note 348 *supra*), par. 317.

⁴²¹ Inde, loi relative à la gestion des catastrophes (voir *supra* la note 315), art. 3.

⁴²² Ibid., art. 10.

⁴²³ Ibid., art. 14.

⁴²⁴ Ibid., art. 25.

⁴²⁵ Voir, par exemple, État plurinational de Bolivie, loi sur la réduction des risques et la gestion des catastrophes (note 337 *supra*), art. 8; Viet Nam, décret n° 32-CP (20 mai 1996), art. 11; Afrique du Sud, loi relative à la gestion des catastrophes (note 326 *supra*), par. 5; et Nicaragua, loi portant création d'un système national de prévention, d'atténuation et de gestion des catastrophes (note 343 *supra*), art. 10.

⁴²⁶ Philippines, loi nationale relative à la réduction et à la gestion des risques de catastrophe de 2010 (voir *supra* la note 344), par. 5.

accordée à la question⁴²⁷. Poussant plus loin le principe, Sri Lanka a désigné non seulement le Président mais aussi le Premier Ministre et le Chef de l'opposition comme responsables du Conseil national de gestion des catastrophes⁴²⁸.

149. Enfin, les textes portant gestion des catastrophes édictent généralement des obligations à la charge des entités et des plans de gestion des catastrophes⁴²⁹. En Colombie, par exemple, le plan national doit prévoir un système permettant de classer les risques par ordre de priorité, de les surveiller, d'informer les populations concernées de leur existence et de prendre des mesures visant à prévenir ou à réduire les dommages causés par les catastrophes⁴³⁰.

b) Financement

150. La législation veut que des fonds soient mis à la disposition des pouvoirs publics pour leur permettre de s'acquitter des obligations qu'ils ont créées. Les lois concernant la gestion des catastrophes consacrent d'ordinaire des dispositions au financement. Toutefois, dans la plupart des cas, la loi ne fixe pas de montants spécifiques. La loi algérienne ne parle pas de financement. Plusieurs lois créent un fonds aux fins de la gestion des catastrophes, y compris la réduction des risques⁴³¹. Dans certains cas, ces fonds sont autorisés mais non pas prescrits⁴³².

⁴²⁷ Voir, par exemple, Japon, loi sur la lutte contre les catastrophes (note 342 *supra*), art. 11 ; Nicaragua, loi portant création d'un système national de prévention, d'atténuation et de gestion des catastrophes (note 343 *supra*), art. 10 ; Colombie, loi portant création du Système national de gestion des risques et des catastrophes (note 354 *supra*), art. 9 ; et État plurinational de Bolivie, loi sur la réduction des risques et la gestion des catastrophes (note 337 *supra*), art. 8.

⁴²⁸ Sri Lanka, loi relative à la gestion des catastrophes (voir *supra* la note 346), art. 3.

⁴²⁹ Voir, par exemple, État plurinational de Bolivie, loi sur la réduction des risques et la gestion des catastrophes (note 337 *supra*), art. 5 ; États-Unis, *Homeland Security Act* (note 348 *supra*), par. 318 ; Inde, loi relative à la gestion des catastrophes (note 315 *supra*), art. 10 ; Japon, loi sur la lutte contre les catastrophes (note 342 *supra*), art. 3 à 5 ; Philippines, loi nationale relative à la réduction et à la gestion des risques de catastrophe de 2010 (note 344 *supra*), par. 6 ; Sri Lanka, loi relative à la gestion des catastrophes (note 346 *supra*), art. 4 ; Afrique du Sud, loi relative à la gestion des catastrophes (note 326 *supra*), par. 4 ; Nicaragua, loi portant création d'un système national de prévention, d'atténuation et de gestion des catastrophes (note 343 *supra*), art. 7 ; et Royaume-Uni, loi sur la gestion des inondations et de l'eau (note 347 *supra*), art. 7.

⁴³⁰ Colombie, loi portant création du Système national de gestion du risque de catastrophe (voir *supra* la note 354), art. 6.

⁴³¹ État plurinational de Bolivie, loi sur la réduction des risques et la gestion des catastrophes (voir *supra* la note 337), art. 21 (portant création d'un fonds pour la réduction des risques et le relèvement économique) ; Nicaragua, loi portant création d'un système national de prévention, d'atténuation et de gestion des catastrophes (voir *supra* la note 343), art. 12 et 13 (portant création d'un fonds national pour les catastrophes qui comprend des ressources provenant du budget national et de dons de sources nationales et internationales) ; Colombie, loi portant création du Système national de gestion du risque de catastrophe (voir *supra* la note 354), art. 46 à 54 (renommant le Fonds national des catastrophes Fonds national de gestion des risques de catastrophe et fixant les procédures relatives à la gestion du Fonds).

⁴³² Viet Nam, ordonnance relative à la prévention et à la maîtrise des inondations et des orages, et mesures d'application (voir *supra* la note 349), art. 27 ; Inde, loi relative à la gestion des catastrophes (2005) [voir *supra* la note 315], art. 46 à 49 ; Japon, loi sur la lutte contre les catastrophes (voir *supra* la note 342), art. 94 et 101 ; Afrique du Sud, loi relative à la gestion des catastrophes (voir *supra* la note 326), par. 56 et 57 ; Royaume-Uni, loi sur la gestion des inondations et de l'eau (voir *supra* la note 347), art. 16.

Enfin, les États-Unis⁴³³, les Philippines⁴³⁴ et Sri Lanka⁴³⁵ ont chacun une loi fixant des niveaux de financement spécifiques à affecter à la gestion des catastrophes. Ces dispositions financières permettent à l'État de mettre en œuvre la politique de réduction des risques de catastrophe envisagée sans devoir emprunter de nouveau la procédure budgétaire.

c) Planification préalable et éducation à l'échelon communautaire

151. La planification préalable implique une action à l'échelon communautaire. Dans la plupart des cas, l'État le fait dans le cadre de campagnes d'éducation et de sensibilisation prescrites par la législation portant réduction des effets des catastrophes. Ainsi, au Japon, la Société de la Croix-Rouge du Japon est expressément investie d'une mission spéciale en matière de planification préalable à l'échelon communautaire⁴³⁶. Aux Philippines, par contre, la gestion des risques de catastrophe est d'enseignement obligatoire aux cycles secondaire et supérieur, tous les agents de l'État étant tenus de suivre une formation en la matière⁴³⁷.

152. La loi indienne recommande par ailleurs de recenser les bâtiments qui peuvent servir de centres de secours en cas de catastrophe, de stocker des vivres, de fournir des informations aux pouvoirs publics, d'encourager la participation des organisations non gouvernementales et de la société civile et de veiller au bon fonctionnement des systèmes de communication (notamment en les soumettant à des essais périodiques)⁴³⁸. Au Japon, les plans locaux de gestion des catastrophes doivent organiser les provisions d'urgence, leur stockage et leur distribution, et les opérations de prévention des catastrophes⁴³⁹. Au Viet Nam, l'accent est mis sur l'éducation et l'exécution de programmes éducatifs, le but étant de sensibiliser la population aux phénomènes des tempêtes et inondations⁴⁴⁰. Le Royaume-Uni prescrit l'assistance financière aux personnes, l'éducation du public et la publication de directives et d'instructions sur la gestion des risques⁴⁴¹.

⁴³³ États-Unis, *Homeland Security Act* (voir *supra* la note 348), par. 321 j (autorisant l'ouverture d'un crédit de plus de 5,5 milliards de dollars pour la période 2004-2013).

⁴³⁴ Philippines, loi nationale relative à la réduction et à la gestion des risques de catastrophe de 2010 (voir *supra* la note 344), par. 21 (le fonds local pour la réduction des risques de catastrophe et la gestion des catastrophes est financé à pas moins de 5 % du montant estimatif des recettes des sources ordinaires – c'est-à-dire les recettes fiscales – pour financer les activités de gestion des risques de catastrophe, 30 % de ces fonds étant alloués aux interventions d'urgence). Voir également *ibid.*, par. 23 (allouant 1 milliard de pesos au Bureau de la défense civile pour mener des activités de réduction des risques de catastrophe).

⁴³⁵ Sri Lanka, loi relative à la gestion des catastrophes (voir *supra* la note 346), art. 16 (allouant au Conseil national de la gestion des catastrophes un capital de départ de 10 millions de roupies).

⁴³⁶ Japon, loi sur la lutte contre les catastrophes (voir *supra* la note 342), art. 2.

⁴³⁷ Philippines, loi nationale relative à la réduction et à la gestion des risques de catastrophe de 2010 (voir *supra* la note 344), par. 4.

⁴³⁸ Inde, loi relative à la gestion des catastrophes (voir *supra* la note 315), art. 30.

⁴³⁹ Japon, loi sur la lutte contre les catastrophes (voir *supra* la note 342), art. 42.

⁴⁴⁰ Viet Nam, décret n° 32-CP (20 mai 1996), art. 11.

⁴⁴¹ Royaume-Uni, loi sur la gestion des inondations et de l'eau (note 347 *supra*), art. 3.

Toutefois, l'État ne formule en général guère de recommandations ou des prescriptions précises concernant la structure ou le contenu de cette éducation.

d) *Alerte rapide*

153. Déjà en 1971, l'Assemblée générale était consciente de l'importance des systèmes d'alerte rapide en tant qu'élément essentiel de la prévention⁴⁴². Elle en fera état par la suite dans presque toutes ses résolutions sur la question⁴⁴³. Le Conseil économique et social a souligné que l'alerte rapide devrait être un « élément clef » de toutes initiatives régionales, nationales et locales de prévention⁴⁴⁴.

154. Comme il ressort de la Stratégie de Yokohama, « [l']alerte rapide en cas de catastrophe imminente et la diffusion efficace d'informations [...] sont des éléments clefs du succès de la prévention des catastrophes⁴⁴⁵ ». On y a vu une modalité essentielle de la prévention aux niveaux national, régional et international⁴⁴⁶.

155. Le Cadre d'action de Hyogo parle expressément de l'alerte rapide, qui est visée sous la deuxième priorité, les États Membres étant encouragés à envisager de mener les activités essentielles ci-après :

d) Mettre en place des systèmes d'alerte rapide axés sur les populations, qui, en particulier, permettent d'alerter en temps voulu les personnes menacées en leur adressant des messages qui leur soient compréhensibles, tiennent compte des caractéristiques des publics visés (démographie, sexe, culture et moyens de subsistance), donnent des instructions sur la marche à suivre en cas d'alerte et contribuent au bon déroulement des opérations menées par les responsables des interventions en cas de catastrophe et les autres décideurs[.]

e) Mettre en place, revoir périodiquement et gérer des systèmes d'information dans le cadre des systèmes d'alerte rapide afin d'assurer la rapidité et la coordination des interventions en cas d'alerte ou de situation d'urgence[.]

[...]

g) Appliquer les textes issus de la deuxième Conférence internationale sur les systèmes d'alerte rapide, tenue à Bonn (Allemagne) en 2003, notamment en renforçant la coordination et la coopération entre tous les secteurs et acteurs concernés le long de la chaîne de l'alerte rapide afin que les systèmes d'alerte soient pleinement efficaces[.]

h) Appliquer la Stratégie de Maurice pour la poursuite de la mise en œuvre du Programme d'action de la Barbade pour le développement durable des petits États insulaires en développement, notamment en mettant en place des systèmes d'alerte rapide efficaces ou en renforçant les systèmes existants et en prenant d'autres mesures pour faire face aux catastrophes et en atténuer les effets⁴⁴⁷.

⁴⁴² Au paragraphe 8 de sa résolution 2816 (XXVI), du 14 décembre 1971, l'Assemblée générale a invité les gouvernements des pays appelés à bénéficier éventuellement de l'aide à améliorer leur dispositif national d'alerte.

⁴⁴³ Voir, par exemple, les résolutions de l'Assemblée générale : 46/182, du 19 décembre 1991 ; 59/233, du 22 décembre 2004, par. 7 ; 60/196, du 22 décembre 2005, par. 8 ; 61/200, du 20 décembre 2006, par. 9 ; et 63/217, du 19 décembre 2008, par. 12.

⁴⁴⁴ Résolution 1999/63 du Conseil économique et social.

⁴⁴⁵ Rapport de la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes naturelles (A/CONF.172/9) [voir *supra* la note 29], chap. 1, annexe I.

⁴⁴⁶ Voir, par exemple, la résolution 36/225, du 17 décembre 1981, de l'Assemblée générale.

⁴⁴⁷ Rapport de la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes (A/CONF.206/6) [voir *supra* la note 49], chap. I, résolution 2, par. 17 ii).

156. Au nombre des États et territoires dotés de systèmes nationaux d'alerte rapide comportant un volet d'information des populations, on citera les suivants : Allemagne, Anguilla, Antigua-et-Barbuda, Arménie, Australie, Bangladesh, Bolivie (État plurinational de), Botswana, Canada, Cap-Vert, Chili, Colombie, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Équateur, États-Unis, ex-République yougoslave de Macédoine, Fidji, Finlande, Géorgie, Ghana, Guatemala, Honduras, îles Caïmanes, îles Cook, Îles Marshall, Îles Salomon, îles Turques et Caïques, îles Vierges britanniques, Inde, Indonésie, Italie, Jamaïque, Japon, Kenya, Lesotho, Madagascar, Malaisie, Maldives, Maroc, Maurice, Mexique, Mongolie, Mozambique, Nicaragua, Nigéria, Norvège, Nouvelle-Zélande, Panama, Paraguay, Pérou, Pologne, République arabe syrienne, République démocratique populaire lao, République dominicaine, République tchèque, Sainte-Lucie, Saint-Kitts-et-Nevis, Sénégal, Sri Lanka, Suède, Suisse, Vanuatu, Venezuela (République bolivarienne du) et Zambie⁴⁴⁸.

157. Des 14 États retenus, seuls l'Algérie⁴⁴⁹, les Philippines⁴⁵⁰ et l'Inde⁴⁵¹ se sont spécialement dotés de systèmes d'alerte rapide, un certain nombre d'autres États y faisant allusion en évoquant le partage d'information ou la communication rapide des informations sur les risques. En Afrique du Sud, l'État doit collecter et diffuser des informations sur les phénomènes qui causent ou aggravent les catastrophes et sur les facteurs de risque, les systèmes d'alerte rapide et les ressources d'intervention d'urgence⁴⁵². Le Nicaragua situe le dispositif à trois niveaux de risque dans son système national d'alerte rapide⁴⁵³.

158. Bien entendu, l'alerte rapide n'est pas affaire de politiques ou de lois nationales uniquement, étant évoquée dans des accords multilatéraux et bilatéraux et dans la jurisprudence. Compte tenu de son intérêt pratique, il semble bon de donner quelques exemples de la manière dont l'alerte rapide est envisagée dans ces trois autres sources.

159. Selon l'Accord de l'Association de l'ASEAN sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence, les États doivent non seulement mettre en place des systèmes d'alerte rapide mais aussi les entretenir et les revoir périodiquement⁴⁵⁴. Cet examen périodique viserait notamment à déterminer la pertinence du système d'alerte rapide au regard d'une évaluation régulière des

⁴⁴⁸ Voir la compilation des rapports nationaux sur le suivi de la mise en œuvre du Cadre d'action de Hyogo (2009-2011), Cadre d'action de Hyogo, priorité 2, indicateur de base 2.3 ; disponible en ligne à l'adresse suivante : www.preventionweb.net/english/hyogo/progress/documents/hfa-report-priority2-3%282009-2011%29.pdf.

⁴⁴⁹ Algérie, loi relative à la prévention des risques majeurs et à la gestion des catastrophes dans le cadre du développement durable (voir *supra* la note 306), art. 17.

⁴⁵⁰ Philippines, loi nationale relative à la réduction et à la gestion des risques de catastrophe de 2010 (note 344 *supra*), par. 4.

⁴⁵¹ Inde, loi relative à la gestion des catastrophes (2005) [voir *supra* la note 315], art. 30.

⁴⁵² Afrique du Sud, loi relative à la gestion des catastrophes (voir *supra* la note 326), par. 17.

⁴⁵³ Nicaragua, loi portant création d'un système national de prévention, d'atténuation et de gestion des catastrophes (voir *supra* la note 343), art. 26 à 31.

⁴⁵⁴ Art. 7, par. 1.

risques⁴⁵⁵. Tout système d'alerte rapide doit comporter un mécanisme de communication d'informations à la population en temps voulu⁴⁵⁶. Les États doivent s'employer à informer et à éduquer toutes personnes se trouvant sur leur territoire ou sous leur contrôle sur la façon de réagir au système d'alerte rapide qui a été mis en place⁴⁵⁷. Parlant de ces systèmes d'alerte rapide, l'Assemblée générale estime qu'ils doivent être axés sur la protection des populations⁴⁵⁸. Selon qu'il conviendra, les États devront également mettre en place un mécanisme d'alerte rapide pour notifier aux autres États les effets transfrontières des risques⁴⁵⁹.

160. Certains accords bilatéraux instituent également des systèmes d'alerte rapide. Ainsi, un accord conclu entre le Royaume-Uni et les États-Unis en 1958 envisage l'amélioration de l'alerte rapide, «l'objectif final étant d'établir plus rapidement, et avec plus d'exactitude, les prévisions de cyclones et les avertissements relatifs aux vents, marées et inondations à effets dévastateurs qu'ils produisent⁴⁶⁰». Très répandue, la pratique interne en matière d'alerte rapide obéit aux besoins et facteurs de risque propres à chaque pays⁴⁶¹.

161. La Cour européenne des droits de l'homme a consacré l'obligation faite à l'État de mettre en place des systèmes d'alerte rapide, ayant conclu dans l'affaire *Boudaïeva* que «rien ne justifi[ait] [...] la faillite des autorités à garantir le fonctionnement du système d'alerte

précoce⁴⁶²» et, par ailleurs, qu'il y avait «un lien de cause à effet entre les graves carences administratives à l'origine [du] défaut de mise en œuvre et le décès», ainsi que les blessures infligées aux requérants⁴⁶³. En outre, sans employer expressément les termes «alerte rapide», elle a jugé également que, en vertu de l'article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme (droit à la vie), les États avaient «l'obligation positive [...] d'informer le public de manière adéquate de toute situation pouvant mettre la vie en danger⁴⁶⁴».

E. Propositions de projets d'article

162. Compte tenu de ce qui précède, nous proposons les deux projets d'article suivants :

«*Projet d'article 16. Obligation de prévention*»

«1. Les États entreprennent de réduire les risques de catastrophe en adoptant des mesures appropriées pour définir les responsabilités et les mécanismes de responsabilisation et établir les dispositifs institutionnels afin de prévenir de telles catastrophes, d'en atténuer les effets et de s'y préparer.

«2. Ces mesures appropriées consistent notamment dans la réalisation d'évaluations multirisques, la collecte et la diffusion d'informations concernant les pertes et risques, ainsi que la mise en place et l'exploitation de systèmes d'alerte rapide.»

«*Projet d'article 5 ter. Coopération en matière de réduction des risques de catastrophe*»

«La coopération consistera dans l'adoption de mesures censées réduire les risques de catastrophe.»

⁴⁵⁵ Ibid.

⁴⁵⁶ Ibid.

⁴⁵⁷ Ibid.

⁴⁵⁸ Résolutions de l'Assemblée générale: 60/196, du 22 décembre 2005, par. 8; 61/200, du 20 décembre 2006, par. 9; et 63/217, du 19 décembre 2008, par. 12.

⁴⁵⁹ Accord de l'Association de l'ASEAN sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence, art. 7, par. 2.

⁴⁶⁰ Voir *supra* la note 215.

⁴⁶¹ Bureau des Nations Unies pour la prévention des catastrophes (UNISDR), *Early Warning Practices Can Save Lives: Selected Examples – Good Practices and Lessons Learned*.

⁴⁶² *Boudaïeva et autres c. Russie* (voir *supra* la note 163), par. 155.

⁴⁶³ Ibid., par. 158.

⁴⁶⁴ Ibid., par. 131.

Chapitre IV

PROTECTION DES PERSONNES EN CAS DE CATASTROPHE

A. Introduction

38. À sa cinquante-neuvième session (2007), la Commission a décidé d'inscrire à son programme de travail le sujet «Protection des personnes en cas de catastrophe» et de nommer M. Eduardo Valencia-Ospina Rapporteur spécial pour le sujet¹². Au paragraphe 7 de sa résolution 62/66 du 6 décembre 2007, l'Assemblée générale a pris note de la décision de la Commission d'inscrire le sujet à son programme de travail.

39. De sa soixantième session (2008) à sa soixante-sixième session (2014), la Commission a examiné le sujet en se fondant sur sept rapports soumis par le Rapporteur spécial¹³. La Commission était également saisie d'une étude du Secrétariat¹⁴ ainsi que des réponses écrites du Bureau de la coordination des affaires humanitaires et de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR) aux questions que la Commission leur avait adressées en 2008¹⁵.

40. À sa soixante-sixième session (2014), la Commission a adopté, en première lecture, un ensemble de 21 projets d'article sur la protection des personnes en cas de catastrophe, ainsi que les commentaires s'y rapportant¹⁶. Elle a décidé, conformément aux articles 16 à 21 de son statut, de transmettre le projet d'articles, par l'entremise du Secrétaire général, aux gouvernements, aux organisations internationales compétentes, au Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et à la FICR pour commentaires et observations¹⁷.

¹² *Annuaire... 2007*, vol. II (2^e partie), p. 101, par. 375. À sa cinquante-huitième session (2006), la Commission a accepté la recommandation du Groupe de planification d'inscrire, entre autres, le sujet «Protection des personnes en cas de catastrophe» à son programme de travail à long terme [*Annuaire... 2006*, vol. II (2^e partie), p. 194, par. 257]. Une brève présentation du plan d'étude du sujet, élaborée par le Secrétariat, était jointe en annexe au rapport de la Commission en 2006 (ibid., annexe III). Dans sa résolution 61/34 du 4 décembre 2006, l'Assemblée générale a pris note de la décision de la Commission d'inscrire le sujet à son programme de travail à long terme.

¹³ *Annuaire... 2008*, vol. II (1^{re} partie), document A/CN.4/598 (rapport préliminaire); *Annuaire... 2009*, vol. II (1^{re} partie), document A/CN.4/615 et Corr.1 (deuxième rapport); *Annuaire... 2010*, vol. II (1^{re} partie), document A/CN.4/629 (troisième rapport); *Annuaire... 2011*, vol. II (1^{re} partie), document A/CN.4/643 et Corr.1 (quatrième rapport); *Annuaire... 2012*, vol. II (1^{re} partie), document A/CN.4/652 (cinquième rapport); *Annuaire... 2013*, vol. II (1^{re} partie), document A/CN.4/662 (sixième rapport); et *Annuaire... 2014*, vol. II (1^{re} partie), document A/CN.4/668 et Corr.1 et Add.1 (septième rapport).

¹⁴ A/CN.4/590 et Add.1 à 3, disponible sur le site Web de la Commission, documents de la soixantième session (2008). Le texte définitif sera reproduit dans un additif à l'*Annuaire... 2008*, vol. II (1^{re} partie).

¹⁵ *Annuaire... 2008*, vol. II (2^e partie), p. 18, par. 32 et 33.

¹⁶ *Annuaire... 2014*, vol. II (2^e partie), p. 64 et suiv., par. 55 et 56.

¹⁷ Ibid., p. 63, par. 51 à 53.

B. Examen du sujet à la présente session

41. À la présente session, la Commission était saisie du huitième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/697), ainsi que des commentaires et observations des gouvernements, des organisations internationales et d'autres entités (A/CN.4/696 et Add.1).

42. La Commission a examiné le huitième rapport du Rapporteur spécial de sa 3291^e à sa 3296^e séance, du 2 au 11 mai 2016. À sa 3296^e séance, le 11 mai 2016, la Commission a renvoyé le projet de préambule, proposé par le Rapporteur spécial dans son huitième rapport, et les projets d'articles 1 à 21 au Comité de rédaction, avec pour instructions d'entreprendre la seconde lecture des projets d'article en tenant compte des commentaires des gouvernements, des organisations internationales et des autres entités, des propositions du Rapporteur spécial et des débats en plénière sur le huitième rapport du Rapporteur spécial.

43. La Commission a examiné le rapport du Comité de rédaction (A/CN.4/L.871) à sa 3310^e séance, tenue le 3 juin 2016, et a adopté l'ensemble des projets d'article sur la protection des personnes en cas de catastrophe, en seconde lecture, à la même séance (section E.1 *infra*).

44. De sa 3332^e à sa 3335^e séance, du 2 au 4 août 2016, la Commission a adopté les commentaires se rapportant aux projets d'article susmentionnés (section E.2 *infra*).

45. Conformément à son statut, la Commission soumet le projet d'articles à l'Assemblée générale, assorti de la recommandation énoncée ci-après.

C. Recommandation de la Commission

46. À sa 3335^e séance, tenue le 4 août 2016, la Commission a décidé, conformément à l'article 23 de son statut, de recommander à l'Assemblée générale l'élaboration d'une convention sur la base du projet d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe.

D. Hommage au Rapporteur spécial

47. À sa 3335^e séance, tenue le 4 août 2016, la Commission, après avoir adopté le texte du projet d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe, a adopté la résolution ci-après par acclamation :

La Commission du droit international,

Ayant adopté le projet d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe,

Exprime au Rapporteur spécial, M. Eduardo Valencia-Ospina, ses profonds remerciements et chaleureuses félicitations pour l'éminente contribution qu'il a apportée à l'établissement du projet d'articles grâce à ses efforts inlassables et à son dévouement, ainsi que pour les résultats obtenus dans l'élaboration du projet d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe.

E. Texte du projet d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe

1. TEXTE DU PROJET D'ARTICLES

48. Le texte du projet d'articles adopté par la Commission, en seconde lecture, à sa soixante-huitième session est reproduit ci-après.

PROTECTION DES PERSONNES EN CAS DE CATASTROPHE

Préambule

Ayant à l'esprit l'alinéa a du paragraphe 1 de l'Article 13 de la Charte des Nations Unies, qui dispose que l'Assemblée générale provoque des études et fait des recommandations en vue d'encourager le développement progressif du droit international et sa codification,

Considérant la fréquence et la gravité des catastrophes naturelles ou d'origine humaine et leurs effets destructeurs à court et à long terme,

Pleinement conscients des besoins essentiels des personnes touchées par des catastrophes, et sachant que les droits de ces personnes doivent être respectés dans ces circonstances,

Sachant que la solidarité est une valeur fondamentale dans les relations internationales et qu'il importe de renforcer la coopération internationale pour toutes les phases des catastrophes,

Soulignant le principe de la souveraineté des États et réaffirmant en conséquence que l'État touché par une catastrophe a le rôle principal en ce qui concerne la fourniture des secours,

Article premier. Champ d'application

Le présent projet d'articles s'applique à la protection des personnes en cas de catastrophe.

Article 2. Objet

L'objet du présent projet d'articles est de faciliter une réponse aux catastrophes et une réduction des risques de catastrophe qui soient adéquates et efficaces, de manière à répondre aux besoins essentiels des personnes concernées, dans le plein respect de leurs droits.

Article 3. Termes employés

Aux fins du présent projet d'articles :

a) par «catastrophe», on entend un événement ou une série d'événements calamiteux provoquant des pertes massives en vies humaines, de grandes souffrances humaines et une détresse aiguë, des déplacements massifs de population, ou des dommages matériels ou environnementaux de grande ampleur, perturbant ainsi gravement le fonctionnement de la société ;

b) par «État touché», on entend un État victime d'une catastrophe qui survient sur son territoire ou sur un territoire relevant de sa juridiction ou sous son contrôle ;

c) par «État prêtant assistance», on entend tout État prêtant assistance à un État touché avec le consentement de ce dernier ;

d) par «autre acteur prêtant assistance», on entend toute organisation intergouvernementale compétente, toute organisation non gouvernementale pertinente ou toute autre entité qui prête assistance à un État touché avec le consentement de celui-ci ;

e) par «assistance extérieure», on entend le personnel de secours, l'équipement et les biens, ainsi que les services que procure un État ou autre acteur prêtant assistance à l'État touché aux fins de secours ;

f) par «personnel de secours», on entend le personnel civil ou militaire envoyé par un État prêtant assistance ou d'autres acteurs prêtant assistance aux fins de secours ;

g) par «l'équipement et les biens», on entend le matériel, les outils, les machines, les animaux dressés à des fins particulières, les denrées alimentaires, l'eau potable, les fournitures médicales, les abris, les vêtements, le couchage, les véhicules, le matériel de télécommunications ainsi que tout autre objet nécessaire aux opérations de secours.

Article 4. Dignité humaine

La dignité inhérente à la personne humaine est respectée et protégée en cas de catastrophe.

Article 5. Droits de l'homme

Les personnes touchées par les catastrophes ont droit au respect et à la protection de leurs droits de l'homme conformément au droit international.

Article 6. Principes humanitaires

La réponse en cas de catastrophe est apportée conformément aux principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité, et sur la base de la non-discrimination, en tenant compte des besoins des personnes particulièrement vulnérables.

Article 7. Obligation de coopérer

En appliquant le présent projet d'articles, les États doivent, selon qu'il y a lieu, coopérer entre eux, avec l'Organisation des Nations Unies, avec les composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et avec les autres acteurs prêtant assistance.

Article 8. Formes de coopération en réponse aux catastrophes

La coopération en réponse aux catastrophes inclut notamment l'aide humanitaire, la coordination des opérations de secours et communications internationales et la mise à disposition de personnel de secours, d'équipement et de biens et de ressources scientifiques, médicales et techniques.

Article 9. Réduction des risques de catastrophe

1. Chaque État réduit les risques de catastrophe en adoptant les mesures appropriées, y compris d'ordre législatif et réglementaire, pour prévenir les catastrophes, atténuer leurs effets et s'y préparer.

2. Les mesures de réduction des risques de catastrophe incluent notamment la réalisation d'évaluations des risques, la collecte et la diffusion d'informations relatives aux risques et aux pertes subies dans le passé, ainsi que la mise en place et l'exploitation de systèmes d'alerte rapide.

Article 10. Rôle de l'État touché

1. L'État touché a le devoir d'assurer la protection des personnes et la fourniture de secours sur son territoire, ou sur tout territoire relevant de sa juridiction ou sous son contrôle.

2. L'État touché a le rôle principal en ce qui concerne la direction, le contrôle, la coordination et la supervision de tels secours.

Article 11. Obligation de l'État touché de rechercher de l'assistance extérieure

Dans la mesure où une catastrophe dépasse manifestement sa propre capacité de réponse, l'État touché a l'obligation de rechercher l'assistance, selon qu'il y a lieu, d'autres États, de l'Organisation des Nations Unies et d'autres acteurs susceptibles de lui prêter assistance.

Article 12. Offres d'assistance extérieure

1. En cas de catastrophe, les États, l'Organisation des Nations Unies et tout autre acteur susceptible de prêter assistance peuvent offrir leur assistance à l'État touché.

2. Lorsqu'une assistance extérieure est recherchée par un État touché et que celui-ci a adressé une demande à cet effet à un autre État, à l'Organisation des Nations Unies ou à tout autre acteur susceptible de prêter assistance, le destinataire examine cette demande dûment et sans tarder et fait part également sans tarder de sa réponse à l'État touché.

Article 13. Consentement de l'État touché à l'assistance extérieure

1. La fourniture de l'assistance extérieure requiert le consentement de l'État touché.

2. Le consentement à l'assistance extérieure ne saurait être refusé arbitrairement.

3. Lorsqu'une assistance extérieure lui est offerte conformément au présent projet d'articles, l'État touché doit, dans la mesure du possible, faire connaître dans les meilleurs délais sa décision au sujet de l'offre d'assistance.

Article 14. Conditions de fourniture de l'assistance extérieure

L'État touché peut poser des conditions à la fourniture de l'assistance extérieure. De telles conditions doivent être conformes au présent projet d'articles, aux règles applicables du droit international et au droit national de l'État touché. Elles doivent prendre en compte les besoins identifiés des personnes touchées par les catastrophes et la qualité de l'assistance. Lorsqu'il formule de telles conditions, l'État touché doit indiquer la portée et le type de l'assistance requise.

Article 15. Facilitation de l'assistance extérieure

1. L'État touché prend les mesures nécessaires, dans le cadre de son droit national, afin de faciliter la fourniture prompte et effective de l'assistance extérieure en ce qui concerne, en particulier :

a) le personnel de secours, dans des domaines tels que les privilèges et immunités, les conditions de visa et d'entrée, les permis de travail et la liberté de circulation ; et

b) l'équipement et les biens, dans des domaines comme la réglementation douanière et les droits de douane, l'imposition, le transport, ainsi que leur cession.

2. L'État touché s'assure que ses textes législatifs et réglementaires pertinents sont facilement accessibles aux fins de faciliter le respect du droit national.

Article 16. Protection du personnel de secours, de l'équipement et des biens

L'État touché prend les mesures appropriées pour assurer la protection du personnel de secours et de l'équipement et des biens présents sur son territoire, ou sur tout territoire relevant de sa juridiction ou sous son contrôle, aux fins d'y fournir une assistance extérieure.

Article 17. Cessation de l'assistance extérieure

L'État touché, l'État qui lui prête assistance, l'Organisation des Nations Unies ou tout autre acteur prêtant assistance peut mettre fin à l'assistance extérieure à tout moment. Tout État ou acteur qui compte mettre fin à son assistance le notifie de manière appropriée. L'État touché et, selon le cas, l'État qui lui prête assistance, l'Organisation des Nations Unies ou tout autre acteur prêtant assistance se consultent au sujet de cette cessation et de ses modalités.

Article 18. Relation avec d'autres règles de droit international

1. Le présent projet d'articles est sans préjudice des autres règles de droit international.

2. Le présent projet d'articles ne s'applique pas dans la mesure où la réponse à une catastrophe est régie par les règles du droit international humanitaire.

2. TEXTE DU PROJET D'ARTICLES
ET DES COMMENTAIRES Y RELATIFS

49. Le texte du projet de préambule et du projet d'articles ainsi que des commentaires y relatifs adopté par la Commission en seconde lecture est reproduit ci-après.

**PROTECTION DES PERSONNES
EN CAS DE CATASTROPHE***Préambule*

Ayant à l'esprit l'alinéa a du paragraphe 1 de l'Article 13 de la Charte des Nations Unies, qui dispose que l'Assemblée générale provoque des études et fait des recommandations en vue d'encourager le développement progressif du droit international et sa codification,

Considérant la fréquence et la gravité des catastrophes naturelles ou d'origine humaine et leurs effets destructeurs à court et à long terme,

Pleinement conscients des besoins essentiels des personnes touchées par des catastrophes, et sachant que les droits de ces personnes doivent être respectés dans ces circonstances,

Sachant que la solidarité est une valeur fondamentale dans les relations internationales et qu'il importe de renforcer la coopération internationale pour toutes les phases des catastrophes,

Soulignant le principe de la souveraineté des États et réaffirmant en conséquence que l'État touché par une catastrophe a le rôle principal en ce qui concerne la fourniture des secours,

Commentaire

1) Le préambule vise à établir un cadre conceptuel pour le projet d'articles, à exposer le contexte général dans lequel le sujet de la protection des personnes en cas de catastrophe a été développé et à expliquer la principale raison d'être du texte.

2) Le premier alinéa du préambule est consacré au mandat donné à l'Assemblée générale en vertu de l'alinéa a du paragraphe 1 de l'Article 13 de la Charte des Nations Unies, qui consiste à encourager le développement progressif du droit international et sa codification et dont découle le but de la Commission du droit international tel qu'énoncé à l'article premier de son statut. Son libellé est semblable à celui retenu dans la version finale de projets récemment adoptés par la Commission qui contiennent un préambule¹⁸. Il permet également de souligner d'emblée que le projet d'articles relève à la fois

¹⁸ Voir les articles sur la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses, résolution 62/68 de l'Assemblée générale en date du 6 décembre 2007, annexe, et, pour les commentaires y relatifs, *Annuaire... 2001*, vol. II (2^e partie) et rectificatif, p. 159, par. 98 ; et les articles sur le droit des aquifères transfrontières, résolution 63/124 de l'Assemblée générale en date du 11 décembre 2008, annexe, et, pour les commentaires y relatifs, *Annuaire... 2008*, vol. II (2^e partie), p. 24, par. 54.

du développement progressif et de la codification du droit international.

3) Le deuxième alinéa du préambule appelle l'attention sur la fréquence et la gravité des catastrophes naturelles ou d'origine humaine, et sur leurs effets destructeurs, qui ont suscité la préoccupation de la communauté internationale et ont conduit la Commission à élaborer des règles juridiques. La référence aux «catastrophes naturelles ou d'origine humaine» met en relief une caractéristique qui distingue le projet d'articles d'autres instruments similaires au champ d'application plus restreint car limité aux catastrophes naturelles. En effet, les catastrophes sont fréquemment provoquées par des ensembles complexes de causes. De plus, le projet d'articles vise à couvrir les différents stades du cycle de la catastrophe, en mettant l'accent sur la réponse et la réduction des risques. La référence aux «effets destructeurs à court et à long terme» montre que le projet d'articles ne s'intéresse pas uniquement aux effets immédiats d'une catastrophe. Il suppose également une approche à long terme, et couvre des activités s'inscrivant dans la phase de relèvement.

4) Le troisième alinéa du préambule vise les besoins essentiels des personnes dont la vie, le bien-être et les biens ont été touchés par une catastrophe, et réaffirme que les droits de ces personnes doivent être respectés en pareilles circonstances conformément au projet d'articles.

5) Le quatrième alinéa du préambule rappelle la valeur fondamentale de la solidarité dans les relations internationales, et l'importance du renforcement de la coopération internationale pour la gestion de toutes les phases des catastrophes, deux notions essentielles sous-tendant le sujet qui ne doivent pas être interprétées comme une atteinte à la souveraineté des États ou à leurs prérogatives dans les limites prescrites par le droit international. La mention de «toutes les phases des catastrophes» montre que les articles s'appliquent à chaque étape du cycle complet de la catastrophe, selon qu'il convient.

6) Le dernier alinéa du préambule souligne le principe de la souveraineté des États et réaffirme le rôle principal de l'État touché par une catastrophe en ce qui concerne la fourniture des secours, qui est au cœur du projet d'articles. La référence à la souveraineté et au rôle principal de l'État touché établit le cadre dans lequel l'ensemble du projet d'articles doit être envisagé.

Article premier. Champ d'application

Le présent projet d'articles s'applique à la protection des personnes en cas de catastrophe.

Commentaire

1) Le projet d'article premier établit le champ d'application du projet d'articles, et reprend littéralement l'intitulé du sujet. Il donne l'orientation du projet d'articles, principalement axé sur la protection des personnes dont la vie, le bien-être et les biens sont touchés par une catastrophe. Ainsi, comme cela est énoncé dans le projet d'article 2, le but recherché est de faciliter la réponse aux catastrophes et de réduire les risques de catastrophe

afin de satisfaire de manière adéquate et efficace aux besoins essentiels des personnes concernées, dans le plein respect de leurs droits.

2) Le projet d'articles couvre, *ratione materiae*, les droits et obligations des États touchés par une catastrophe en ce qui concerne les personnes présentes sur leur territoire (quelle que soit leur nationalité), relevant de leur juridiction ou sous leur contrôle, et les droits et obligations des États tiers et des organisations intergouvernementales et non gouvernementales ainsi que d'autres entités en mesure de coopérer – particulièrement en fournissant des secours et en réduisant les risques de catastrophe. Ces droits et obligations sont censés s'appliquer selon deux axes: les droits et obligations des États les uns vis-à-vis des autres, et les droits et obligations des États vis-à-vis des personnes ayant besoin d'une protection. Si l'accent est mis sur les premiers, le projet d'articles vise aussi, quoiqu'en termes généraux, les droits des individus touchés par des catastrophes tels qu'ils sont établis par le droit international. L'importance de la protection des droits de l'homme dans les situations de catastrophe est démontrée par le regain d'attention que lui accordent les organes des droits de l'homme établis sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies, ainsi que les juridictions régionales et internationales. En outre, comme cela est explicité dans le projet d'article 3, le projet d'articles ne se limite à aucune forme particulière de catastrophe. Une distinction entre catastrophes naturelles et anthropiques serait artificielle et difficile à maintenir dans la pratique, étant donné l'interaction complexe entre les différentes causes de catastrophe.

3) Le champ d'application *ratione personae* du projet d'articles est limité aux personnes physiques touchées par des catastrophes. En outre, l'accent est mis principalement sur les activités des États et des organisations intergouvernementales, y compris les organisations d'intégration régionale, et des autres entités ayant une compétence juridique internationale particulière en matière de secours en cas de catastrophe. Les activités des organisations non gouvernementales et d'autres acteurs privés, parfois appelés collectivement acteurs de la «société civile», entrent dans le champ d'application du projet d'articles à titre secondaire seulement, soit directement, comme bénéficiant des obligations incombant aux États (par exemple, l'obligation faite aux États de coopérer, dans le projet d'article 7), soit indirectement, comme relevant du droit interne – appliquant le projet d'articles – de l'État touché, d'un État tiers ou de l'État de nationalité de l'entité ou de l'acteur privé. Sauf mention expresse du contraire, le projet d'articles couvre la réponse internationale aux catastrophes par des acteurs internationaux et nationaux. Il ne couvre pas, en revanche, les autres formes d'assistance internationale, telles que celle fournie par les États à leurs nationaux se trouvant à l'étranger ou l'assistance consulaire.

4) Comme le suggèrent les mots «en cas de» qui figurent dans l'intitulé du sujet, le champ d'application du projet d'articles *ratione temporis* est principalement axé sur la réponse et la phase initiale de relèvement immédiatement postérieures à la catastrophe, y compris la phase de reconstruction. Cependant, comme le confirme le projet d'article 2, la phase préalable à la catastrophe entre

aussi dans le champ d'application du projet d'articles et elle est l'objet du projet d'article 9, consacré aux activités de réduction des risques de catastrophe, de prévention et d'atténuation des effets des catastrophes.

5) Le projet d'articles ne se limite pas, *ratione loci*, aux activités menées dans la zone où se produit la catastrophe, mais couvre aussi celles qui se déroulent à l'intérieur des États prêtant assistance et des États de transit. Le caractère transfrontière d'une catastrophe n'est pas non plus une condition nécessaire pour déclencher l'application du projet d'articles. Il n'est certainement pas rare que les effets des grandes catastrophes traversent les frontières, accroissant ainsi la nécessité d'une coopération et d'une coordination internationales. Néanmoins, on ne manque pas d'exemples d'opérations internationales majeures de secours entreprises en réponse à des catastrophes n'ayant pas dépassé les limites territoriales d'un seul État, ou celles d'un territoire relevant de sa juridiction ou sous son contrôle. En cas de catastrophe, les États ont le devoir de protéger toutes les personnes présentes sur leur territoire, ou sur un territoire relevant de leur juridiction ou sous leur contrôle, quels que soient non seulement leur nationalité mais aussi leur statut juridique. Bien que différentes considérations puissent entrer en jeu, sauf stipulation contraire, le projet d'articles n'est pas conçu pour un certain type de catastrophe ou une situation catastrophique particulière, mais est censé s'appliquer de manière souple pour répondre aux besoins découlant de toutes les catastrophes, qu'elles aient ou non des effets transfrontières.

Article 2. *Objet*

L'objet du présent projet d'articles est de faciliter une réponse aux catastrophes et une réduction des risques de catastrophe qui soient adéquates et efficaces, de manière à répondre aux besoins essentiels des personnes concernées, dans le plein respect de leurs droits.

Commentaire

1) Le projet d'article 2 développe le projet d'article premier (Champ d'application) en fournissant de plus amples indications sur l'objet du projet d'articles. La principale question soulevée a trait à la mise en juxtaposition des « besoins » et des « droits ». La Commission n'ignorait pas le débat qui avait agité les milieux de l'assistance humanitaire sur la question de savoir si une approche « fondée sur les droits » devait être préférée à l'approche plus traditionnelle, « fondée sur les besoins », ou vice versa. Pour la majorité des membres de la Commission, les deux approches n'étaient pas nécessairement incompatibles, et il valait mieux les considérer comme complémentaires. La Commission a retenu une formulation soulignant l'importance d'une réponse aux catastrophes et d'une réduction des risques de catastrophe satisfaisant de manière adéquate et efficace aux « besoins » des personnes concernées. La réponse comme la réduction des risques doivent avoir lieu dans le plein respect des droits de ces personnes.

2) Bien qu'il ne s'agisse pas nécessairement d'une expression juridique, ce que l'on entend par « adéquates et efficaces » est une réponse aux catastrophes ou une

réduction des risques de haute qualité, qui répondent aux besoins essentiels des personnes touchées par la catastrophe. On trouve des formulations analogues dans des accords en vigueur, dans le contexte de la réponse aux catastrophes. Ce sont par exemple les mots « effort efficace et concerté » et « réaction rapide et efficace », que l'on trouve dans l'Accord de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence, de 2005 (Accord de l'ASEAN), ainsi que l'expression « gestion appropriée et efficace », employée dans la Convention de Tampere sur la mise à disposition de ressources de télécommunication pour l'atténuation des effets des catastrophes et pour les opérations de secours en cas de catastrophe, de 1998 (Convention de Tampere). Étant donné les circonstances dans lesquelles cette réaction doit se produire, un élément de promptitude est implicite dans le terme « efficace ». Plus la réponse est tardive, moins il est vraisemblable qu'elle sera efficace. Cet aspect, parmi d'autres, de ce qui rend une réponse « adéquate » et « efficace » fait l'objet d'autres dispositions du projet d'articles, notamment du projet d'article 15. Cela étant, il est entendu que, si une norme élevée est de mise, celle-ci doit néanmoins être fondée sur ce qu'il est réaliste et possible d'accomplir « sur le terrain » dans toute situation de catastrophe donnée. Par conséquent, il n'est dit nulle part, par exemple, que la réponse doit être « pleinement » efficace.

3) Si le projet d'articles met principalement l'accent sur la réponse aux catastrophes, la dimension de la réduction des risques de catastrophe entre également dans son champ d'application, et elle fait l'objet du projet d'article 9. Le projet d'articles intègre ainsi la prise de conscience générale, au sein de la communauté internationale, du rôle essentiel de la réduction des risques de catastrophe [dont l'illustration la plus récente est le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe (2015-2030), adopté en 2015]¹⁹. Ainsi, les termes « adéquates et efficaces » portant sur la manière de « répondre aux besoins essentiels des personnes concernées, dans le plein respect de leurs droits », s'appliquent tant à la réponse aux catastrophes qu'à la réduction des risques de catastrophe.

4) La Commission a décidé de ne pas formuler cette disposition sous la forme d'une affirmation générale concernant l'obligation des États, car l'on a estimé que cela ne mettrait pas suffisamment l'accent sur les droits et obligations spécifiques de l'État touché. Ainsi, on ne pouvait dire clairement si une telle formulation ferait une distinction suffisante entre les différentes obligations incombant à différents États, par exemple celles de l'État touché par opposition à celles des États prêtant assistance. En conséquence, aucune mention n'est faite des États, étant entendu que ce n'était pas absolument nécessaire s'agissant d'une disposition sur l'objet du projet d'articles. D'autres dispositions du projet d'articles sont spécifiquement consacrées aux obligations des États.

5) Le verbe « faciliter » reflète la vision qu'a la Commission du rôle que le projet d'articles pourrait jouer dans

¹⁹ Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe (2015-2030), adopté lors de la troisième Conférence mondiale des Nations Unies sur la réduction des risques de catastrophe et approuvé par l'Assemblée générale dans sa résolution 69/283 du 3 juin 2015, annexe II.

la panoplie générale d'instruments et de dispositions qui existent au niveau international en matière d'opérations de secours en cas de catastrophe ainsi que de réduction des risques de catastrophe. On a estimé que, si le projet d'articles ne pouvait par lui-même garantir une réponse, ou la réduction des risques, il était censé faciliter une réponse ou une réduction des risques adéquate et efficace.

6) L'adjectif «essentiels» qualifiant le mot «besoins» vise à indiquer plus clairement que les besoins mentionnés sont ceux qui sont liés à la survie ou sont pareillement essentiels au lendemain d'une catastrophe. On a estimé que le mot «essentiels» faisait clairement ressortir le contexte dans lequel de tels besoins apparaissent. Il convient en outre d'interpréter ce terme eu égard à l'importance que revêt la prise en compte des besoins des personnes particulièrement vulnérables, comme indiqué dans le projet d'article 6.

7) Par «personnes concernées», on entend les personnes directement touchées par la catastrophe, y compris parce qu'elles sont déplacées à la suite de celle-ci, et non les individus indirectement touchés. Le terme a été retenu pour restreindre le champ d'application du projet d'articles et il est conforme à l'approche adoptée dans les instruments existants, qui sont axés sur la fourniture de secours aux personnes directement touchées par une catastrophe. Cela ne signifie pas que les individus qui sont indirectement touchés, par exemple par la perte de membres de leur famille dans une catastrophe ou par une perte économique liée à une catastrophe éloignée, ne bénéficieront d'aucune réparation ou d'aucun recours. Il n'est tout simplement pas dans l'intention de la Commission d'énoncer dans le projet d'articles les règles juridiques applicables à ces personnes. L'inclusion de la réduction des risques dans le champ d'application du projet d'articles suppose que les «personnes concernées» comprennent les individus susceptibles d'être touchés à l'avenir par une catastrophe, lesquels devront être identifiés au niveau national sur la base de leur exposition aux risques et de leur vulnérabilité.

8) La mention du «plein respect de leurs droits» vise à garantir que les droits en question sont respectés et protégés, comme cela est confirmé, s'agissant des droits de l'homme, par le projet d'article 5. En outre, ce membre de phrase laisse intentionnellement de côté la question de savoir comment le respect de ces droits doit être assuré conformément aux règles pertinentes du droit international elles-mêmes. Si le projet d'articles concerne principalement l'application des droits de l'homme, qui fait l'objet du projet d'article 5, la référence aux «droits» ne vise pas seulement les droits de l'homme; c'est aussi, entre autres, une référence aux droits acquis en vertu du droit interne.

Article 3. Termes employés

Aux fins du présent projet d'articles :

a) par «catastrophe», on entend un événement ou une série d'événements calamiteux provoquant des pertes massives en vies humaines, de grandes souffrances humaines et une détresse aiguë, des déplacements massifs de population, ou des dommages matériels ou environnementaux de grande ampleur, perturbant ainsi gravement le fonctionnement de la société;

b) par «État touché», on entend un État victime d'une catastrophe qui survient sur son territoire ou sur un territoire relevant de sa juridiction ou sous son contrôle;

c) par «État prêtant assistance», on entend tout État prêtant assistance à un État touché avec le consentement de ce dernier;

d) par «autre acteur prêtant assistance», on entend toute organisation intergouvernementale compétente, toute organisation non gouvernementale pertinente ou toute autre entité qui prête assistance à un État touché avec le consentement de celui-ci;

e) par «assistance extérieure», on entend le personnel de secours, l'équipement et les biens, ainsi que les services que procure un État ou autre acteur prêtant assistance à l'État touché aux fins de secours;

f) par «personnel de secours», on entend le personnel civil ou militaire envoyé par un État prêtant assistance ou d'autres acteurs prêtant assistance aux fins de secours;

g) par «l'équipement et les biens», on entend le matériel, les outils, les machines, les animaux dressés à des fins particulières, les denrées alimentaires, l'eau potable, les fournitures médicales, les abris, les vêtements, le couchage, les véhicules, le matériel de télécommunications ainsi que tout autre objet nécessaire aux opérations de secours.

Commentaire

1) Il est d'usage pour la Commission, comme cela a été le cas pour la plupart des projets d'articles qu'elle a adoptés sur divers sujets de droit international, d'inclure une disposition relative aux «termes employés». Certains des termes retenus pour figurer dans le projet d'article 3 avaient été expressément identifiés, dans les commentaires de différents projets d'article, comme devant être définis. L'inscription d'autres termes s'explique par le fait qu'ils reviennent fréquemment dans le projet d'articles.

Alinéa a

2) L'alinéa *a* définit le terme «catastrophe» aux fins du projet d'articles uniquement. La définition a été délimitée afin de cerner comme il convient le champ d'application du projet d'articles tel qu'il est établi au projet d'article premier de sorte que, par exemple, ne soient pas couverts aussi, sans que cela soit voulu, d'autres événements graves tels que les crises politiques et économiques, qui peuvent également compromettre le fonctionnement d'une société mais qui ne relèvent pas du projet d'articles. Cette délimitation ressort clairement de deux éléments de la définition : *a)* l'accent mis sur l'existence d'un événement calamiteux qui cause une grave perturbation du fonctionnement de la société; et *b)* l'inclusion d'un certain nombre de qualificatifs.

3) La Commission a examiné l'approche suivie dans la Convention de Tampere, qui consiste à considérer qu'une catastrophe est la conséquence d'un événement, c'est-à-dire la grave perturbation du fonctionnement d'une société

causée par cet événement, et non l'événement lui-même. La Commission savait qu'une telle approche était représentative des idées contemporaines de la communauté de l'assistance humanitaire, comme l'avaient confirmé, en particulier, la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes, de 2005, convoquée par l'Organisation des Nations Unies à Kobe (Hyogo, Japon), ainsi que des traités et d'autres instruments récents, notamment les 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 (Lignes directrices de la FICR)²⁰ établies en 2007 par la FICR. Néanmoins, la Commission a décidé de revenir à l'ancienne conception de la notion de « catastrophe » comme constituant un événement spécifique, puisqu'elle entreprenait la formulation d'un instrument juridique, ce qui exigeait une définition juridique plus concise et précise, et non une définition à portée directive.

4) L'élément de l'existence d'un événement est délimité de plusieurs manières. Premièrement, la référence à un événement « calamiteux » sert à établir un seuil, visant la nature de l'événement et indiquant que seuls des événements extrêmes relèvent du projet d'articles. Cela s'inspire de la définition inscrite dans la résolution sur l'assistance humanitaire adoptée par l'Institut de droit international à sa session de Bruges de 2003²¹, qui avait délibérément fixé un seuil élevé pour exclure d'autres crises graves. Ce que constitue un événement « calamiteux » doit être compris à la fois à la lumière du membre de phrase qui le qualifie, à savoir « [...] provoquant des pertes massives en vies humaines, de grandes souffrances humaines et une détresse aiguë, des déplacements massifs de population, ou des dommages matériels ou environnementaux de grande ampleur, perturbant ainsi gravement le fonctionnement de la société », et compte tenu du champ d'application et de l'objet du projet d'articles, définis dans les projets d'articles 1^{er} et 2. En outre, il est fait référence à « un événement ou une série d'événements » de manière à couvrir les types d'événements tels que les catastrophes de moindre ampleur mais fréquentes qui, à eux seuls, pourraient ne pas atteindre le seuil nécessaire mais qui, pris ensemble, constitueraient un événement calamiteux aux fins du projet d'articles. Aucune restriction n'est fixée concernant l'origine de l'événement, qu'il s'agisse d'un événement naturel ou anthropique, compte tenu du fait que les catastrophes découlent souvent d'ensembles de causes complexes qui peuvent comprendre à la fois des éléments entièrement naturels et des éléments découlant d'activités humaines. De même, le projet d'articles s'applique tant aux événements soudains (comme un tremblement de terre ou un tsunami) qu'aux événements progressifs (comme une sécheresse ou une élévation du niveau de la mer) et aux événements de moindre ampleur mais fréquents (comme les inondations ou les glissements de terrain).

²⁰ Lignes directrices de la FICR, adoptées à la trentième Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, 26-30 novembre 2007 (30IC/07/R4, annexe et annotations); voir également FICR, *Présentation des 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*, Genève, 2008.

²¹ *Annuaire de l'Institut de droit international*, vol. 70-II (session de Bruges, 2003), p. 263, disponible sur le site Web www.idi-iiil.org, dans « Publications et travaux », puis « Résolutions ».

5) L'événement est qualifié en outre à l'aide de deux prescriptions causales. Premièrement, pour être considéré comme « calamiteux » au sens du projet d'articles, l'événement ou la série d'événements doit produire au moins un résultat parmi quatre possibles: des pertes massives en vies humaines; de grandes souffrances humaines et une détresse aiguë; des déplacements massifs de population; ou des dommages matériels ou environnementaux de grande ampleur. Ainsi, un événement majeur tel qu'un grave tremblement de terre, qui surviendrait au milieu d'un océan ou dans une zone inhabitée et qui ne produirait pas l'un au moins des quatre résultats visés n'atteindrait pas le seuil défini à l'alinéa *a*. Deuxièmement, à la nature de l'événement vient s'ajouter la prescription selon laquelle les quatre résultats possibles ou l'un quelconque d'entre eux, selon le cas, doivent perturber gravement le fonctionnement de la société. En d'autres termes, un événement qui provoquerait, par exemple, des dommages matériels de grande ampleur mais qui ne perturberait pas gravement le fonctionnement de la société n'atteindrait donc pas le seuil fixé. Parce qu'elle incorpore de tels éléments de causalité, la définition retient donc certains aspects de l'approche adoptée dans des textes contemporains, par exemple la Convention de Tampere, en ce sens que la conséquence de l'événement en est un élément clef, encore que ce soit aux fins d'établir le seuil d'application du projet d'articles.

6) L'élément des « pertes massives en vies humaines » est une précision inspirée du Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les organisations non gouvernementales lors des opérations de secours en cas de catastrophe, de 1995²². La prescription selon laquelle les pertes en vies humaines doivent être « massives » vise à écarter des événements qui provoquent relativement peu de pertes en vies humaines, étant entendu que de tels événements pourraient néanmoins satisfaire à l'une des autres prescriptions causales. Inversement, un événement causant des pertes massives en vies humaines pourrait, par lui-même, s'il avait pour résultat une grave perturbation du fonctionnement de la société, satisfaire à la prescription de causalité et provoquer le déclenchement de l'application du projet d'articles.

7) La possibilité de « grandes souffrances humaines et [d']une détresse aiguë » a été incorporée pour tenir compte de ce que beaucoup de catastrophes majeures s'accompagnent de pertes massives en vies humaines ou de grandes souffrances humaines et d'une détresse aiguë, y compris celles provoquées par des blessures, des maladies ou d'autres problèmes de santé non mortels causés par la catastrophe. En conséquence, les cas dans lesquels un événement s'est traduit par des pertes en vies humaines relativement localisées, grâce à une prévention et une préparation adéquates ainsi qu'à des actions efficaces en matière d'atténuation des effets, mais a néanmoins causé un trouble important provoquant de grandes souffrances humaines et une détresse aiguë perturbant gravement le fonctionnement de la société, entreraient dans le champ d'application du projet d'articles.

²² *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 78, n° 817 (janvier-février 1996), p. 124 à 135.

8) De même, les «déplacements massifs de population» visent l'une des autres conséquences des catastrophes majeures, à savoir les déplacements à grande échelle. Avec les «grandes souffrances humaines et [la] détresse aiguë», les déplacements dus à la survenue d'une catastrophe font partie des manières les plus courantes dont les personnes sont considérées comme «touchées» par la catastrophe. Les déplacements touchent les personnes en les privant de l'accès aux moyens de subsistance, aux services sociaux et au tissu social. Lorsqu'ils s'acquittent des obligations énoncées dans le projet d'articles, les États devraient aussi prendre en compte la question des déplacements. L'adjectif «massifs» a été retenu eu égard au seuil élevé fixé pour l'application du projet d'articles.

9) La Commission a inclus les «dommages matériels ou environnementaux de grande ampleur» pour tenir compte des dommages matériels, de la dégradation des moyens de subsistance et des biens économiques, physiques, sociaux et culturels ainsi que des dommages environnementaux de grande ampleur que causent habituellement les catastrophes majeures, et de la perturbation du fonctionnement de la société liée à la régression prononcée du développement humain et du bien-être qui en résultent habituellement. Il faut comprendre que ce n'est pas la perte environnementale ou matérielle en elle-même qui relèverait du projet d'articles, mais plutôt l'incidence d'une telle perte sur les personnes, ce qui signifie que l'on n'examinerait pas les pertes économiques en général. Une disposition exigeant qu'il y ait des pertes économiques risquerait de limiter sans nécessité le champ d'application du projet d'articles en excluant, par exemple, des activités visant à atténuer les pertes humaines futures qui pourraient découler de dommages environnementaux actuels.

10) Comme on l'a déjà mentionné, la disposition prescrivant l'existence de perturbations graves du fonctionnement de la société sert à établir un seuil élevé qui exclurait du champ d'application du projet d'articles d'autres types de crise, par exemple des crises politiques graves ou des crises économiques. De telles différences d'application peuvent être appuyées en outre par l'objet du projet d'articles, tel qu'il est établi dans le projet d'article 2, et par le fait que le type de protection requis, et les droits en cause, peuvent être différents et sont, à divers degrés, régis par d'autres règles de droit international, en particulier du droit international humanitaire, comme cela est indiqué dans le projet d'article 18. Une situation de conflit armé ne peut être qualifiée de catastrophe en soi aux fins du présent projet d'articles. Le critère de perturbation grave englobe nécessairement l'éventualité d'une telle perturbation. Cela signifie que le fait qu'un État ait pris des mesures appropriées de réduction des risques ou de secours conformément aux plans d'urgence établis, en réponse à une catastrophe susceptible de perturber gravement le fonctionnement de la société, n'exclurait pas en soi l'application du projet d'articles.

11) Si les quatre résultats envisagés donnent une idée de ce qui pourrait constituer une perturbation grave du fonctionnement de la société, la Commission s'est abstenue d'ajouter d'autres éléments descriptifs ou qualificatifs, afin de ménager une certaine marge d'appréciation dans la pratique.

12) La définition de «catastrophe», aux fins du projet d'articles, est subordonnée à la stipulation du paragraphe 2 du projet d'article 18, selon laquelle le projet d'articles ne s'applique pas dans la mesure où la réponse à une catastrophe est régie par les règles du droit international humanitaire.

Alinéa b

13) L'alinéa *b* propose, aux fins du projet d'articles, une définition de l'expression «État touché» inspirée de la définition qui en est donnée dans les Lignes directrices de la FICR²³. Cette définition reflète l'orientation fondamentale selon laquelle le projet d'articles s'adresse principalement aux États. Elle laisse également entrevoir le rôle central que doit jouer l'État touché par la catastrophe selon le projet d'article 10.

14) L'aspect déterminant pour ce qui est de la réponse en cas de catastrophe ou de la réduction des risques de catastrophe est le contrôle de l'État. Dans la plupart des cas, cela correspondra au contrôle exercé par l'État sur le territoire duquel la catastrophe survient. Cependant, cela n'exclut pas nécessairement d'autres cas où un État peut exercer sa juridiction *de jure* ou un contrôle de facto sur un autre territoire touché par une catastrophe. Le membre de phrase «sur son territoire ou sur un territoire relevant de sa juridiction ou sous son contrôle» s'inspire de la définition de l'«État d'origine» figurant à l'article 2, alinéa *d*, des articles sur la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses, de 2001²⁴.

15) La Commission a estimé qu'un État exerçant sa juridiction ou son contrôle sur un territoire (autre que le sien) touché par une catastrophe serait également considéré comme un «État touché» aux fins du projet d'articles. Cette éventualité résulte aussi de la reconnaissance implicite, dans le projet d'article 18, du fait que le projet d'articles s'appliquerait dans le contexte de «catastrophes complexes», se produisant sur le territoire où se déroule un conflit armé, dans la mesure où la réponse aux catastrophes en question ne serait pas régie par les règles du droit international humanitaire. Dans le même temps, la disposition a été délibérément rédigée dans l'intention de mettre en évidence le lien territorial. La référence à la «juridiction» ne vise pas en soi à inclure les États de nationalité qui pourraient revendiquer leur compétence en vertu du droit international à l'égard de personnes touchées par une catastrophe survenue à l'extérieur de leur territoire, ou de territoires sur lesquels ils exercent leur juridiction ou leur contrôle. La Commission a admis que, par suite de l'inclusion, dans la définition, des États exerçant leur juridiction ou leur contrôle, il pourrait y avoir, dans des cas exceptionnels, deux États touchés : l'État sur le territoire duquel la catastrophe se produit, et l'État exerçant sa juridiction ou son contrôle sur ce même territoire.

²³ Lignes directrices de la FICR (voir *supra* la note 20), Introduction, sect. 2, par. 8 : «l'État sur le territoire duquel des personnes ou des biens sont touchés par une catastrophe».

²⁴ Résolution 62/68 de l'Assemblée générale, annexe; pour le commentaire y relatif, voir *Annuaire... 2001*, vol. II (2^e partie) et rectificatif, p. 163 et suiv.

16) Le membre de phrase «une catastrophe qui survient» vise à aligner la définition de l'«État touché» sur celle de «catastrophe» donnée à l'alinéa *a*. Il s'agissait de trouver un équilibre entre le choix de mettre l'accent sur les effets d'une catastrophe, ce qui augmenterait le nombre d'États susceptibles d'être considérés comme «touchés», et le choix inverse de se concentrer sur l'aspect territorial (le lieu où s'est produit l'événement), ce qui pouvait exclure inutilement des États qui subissent les conséquences d'une catastrophe alors que celle-ci n'a pas, à proprement parler, eu lieu sur leur territoire (ou un territoire sur lequel ils exercent leur juridiction ou leur contrôle). D'où un renvoi explicite à la définition de «catastrophe», à l'alinéa *a*, pour tenir compte du fait que le projet d'articles donne une définition composite de la catastrophe, qui couvre à la fois l'événement lui-même et ses effets et qui suppose que différents États puissent être considérés comme «touchés», aux fins du projet d'articles, dans différents cas de figure. Cela cadre aussi avec l'approche adoptée par la Commission selon laquelle la conséquence de l'événement est un élément fondamental aux fins d'établir le seuil d'application du projet d'articles²⁵.

Alinéa c

17) La définition de l'«État prêtant assistance» à l'alinéa *c* est tirée de la définition de l'«État solidaire» à l'alinéa *f* de l'article 1 de la Convention cadre d'assistance en matière de protection civile, de 2000, le terme «État bénéficiaire» étant remplacé par le terme «État touché», qui est utilisé dans le projet d'articles et défini à l'alinéa *b*. L'expression «État prêtant assistance» renvoie à la notion d'«assistance extérieure» qui est définie à l'alinéa *e* et qui est elle-même mise en œuvre sur la base de l'obligation de coopérer énoncée au projet d'article 7, lu conjointement avec les projets d'articles 8 et 9.

18) Un État n'est qualifié d'«État prêtant assistance» que si l'assistance est ou a été prêtée. Autrement dit, un État offrant son assistance ne devient un «État prêtant assistance», avec les diverses conséquences juridiques qui découlent de cette qualification selon le projet d'articles, que lorsque l'État touché a consenti à cette assistance, conformément au projet d'article 13.

Alinéa d

19) Outre la situation des États touchés et des États prêtant assistance, le projet d'articles vise à régir celle des autres acteurs prêtant assistance. Pour une part non négligeable d'entre elles, les activités contemporaines de réduction des risques de catastrophe et de secours en cas de catastrophe sont entreprises par des organisations internationales ou sous les auspices de celles-ci, lesquelles comprennent notamment mais pas exclusivement l'Organisation des Nations Unies, ainsi que par des organisations non gouvernementales et d'autres entités. Ce groupe d'acteurs est collectivement désigné dans le projet d'articles comme celui des «autres acteurs prêtant assistance». Cette désignation ne préjuge en rien des différences dans le statut juridique de ces acteurs au regard du droit international, dont il est tenu compte dans le projet d'articles, par exemple dans le projet d'article 12²⁶.

²⁵ Voir *supra* le paragraphe 4 du présent commentaire.

²⁶ Voir *infra* le paragraphe 4 du commentaire du projet d'article 12.

20) Cette définition fait écho au commentaire relatif au projet d'article 7, qui confirme l'interprétation selon laquelle l'expression «acteurs prêtant assistance» désigne, selon la formulation employée dans le projet d'article 7, l'Organisation des Nations Unies, les composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et les autres acteurs prêtant assistance²⁷. Les mots «ou toute autre entité», qui sont tirés, en partie, de l'Accord de l'ASEAN²⁸, ont été ajoutés eu égard au fait que les acteurs qui participent aux opérations de secours ne peuvent pas tous être rangés dans l'une ou l'autre des catégories mentionnées. Il convient en particulier de les interpréter comme visant des entités telles que le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

21) Pour la Commission, la définition des «autre[s] acteur[s] prêtant assistance» ne vise, aux fins du projet d'articles, que les acteurs qui sont extérieurs à l'État touché²⁹. En conséquence, les activités d'organisations non gouvernementales nationales, par exemple, ne sont pas couvertes. Un acteur national ne relèverait pas non plus incidemment du champ d'application du projet d'articles s'il fournissait, ou tentait de fournir, une assistance depuis l'étranger.

22) Tout comme dans la définition de l'«État prêtant assistance», à l'alinéa *c*, le membre de phrase final, «qui prête assistance à un État touché avec le consentement de celui-ci», exprime le rôle central que joue le consentement dans le projet d'articles conformément au projet d'article 13. Il vise aussi à tenir compte du vaste éventail d'activités généralement entreprises par les entités en question, dans le contexte de la réduction des risques de catastrophe et des opérations d'assistance et de secours en cas de catastrophe, et qui relèvent du projet d'articles.

Alinéa e

23) L'alinéa *e* définit le type d'assistance que les États ou les autres acteurs prêtant assistance apportent à l'État touché selon le projet d'articles, et qui constitue une forme de coopération prévue dans le projet d'article 8.

24) Le libellé est fondé à la fois sur les Directives sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile étrangères dans le cadre des opérations de secours en cas de catastrophe (Directives d'Oslo)³⁰, et sur la Convention cadre d'assistance en matière de protection civile, de 2000³¹. La mention du «matériel» dans les Directives d'Oslo est remplacée par l'expression «l'équipement et les biens», qui est celle employée dans le projet d'articles, et qui est définie à l'alinéa *g*.

25) Le membre de phrase «que procure un État ou autre acteur prêtant assistance» réaffirme la nature de la relation

²⁷ Voir *infra* le paragraphe 1 du commentaire du projet d'article 7. Voir également les Lignes directrices de la FICR (note 20 *supra*), Introduction, sect. 2, par. 14 (définition d'«acteur prêtant assistance»).

²⁸ Art. 1, par. 1 (définition de «Assisting Entity»).

²⁹ Voir *infra* le paragraphe 2 du commentaire du projet d'article 14.

³⁰ Bureau de la coordination des affaires humanitaires, *Directives d'Oslo. 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.

³¹ Voir l'article 1, alinéa *d* (définition du terme «assistance»).

juridique entre l'État ou l'acteur prêtant assistance et l'État touché, telle que la prévoit le projet d'articles.

26) Le dernier membre de phrase vise à préciser le but dans lequel l'assistance extérieure doit être apportée, c'est-à-dire «aux fins de secours». Pour la Commission, la notion d'«assistance extérieure», par définition, s'applique spécifiquement à la phase de réponse. Si le libellé reprend la terminologie technique utilisée dans le domaine des réponses en cas de catastrophe, il est entendu qu'il correspond au volet pertinent de l'objet général du projet d'articles énoncé dans le projet d'article 2, à savoir «faciliter une réponse aux catastrophes [...] qui soit adéquat[e] et efficac[e], de manière à répondre aux besoins essentiels des personnes concernées, dans le plein respect de leurs droits».

Alinéa f

27) Cet alinéa définit la composante «personnel» de l'assistance extérieure fournie par des États ou par d'autres acteurs prêtant assistance. La définition mentionne les deux types de personnels qui sont généralement envoyés pour des opérations de secours en cas de catastrophe, à savoir le personnel «civil» ou «militaire»³². La mention de cette dernière catégorie s'inspire aussi du traité bilatéral de 2000 entre la Grèce et la Fédération de Russie³³, et vise à tenir compte du rôle important que joue le personnel militaire, en tant que catégorie de personnel de secours, dans les opérations de secours en cas de catastrophe. Si la référence au personnel militaire est plus pertinente pour ce qui est des États prêtant assistance, le terme «civil» est censé être assez large pour couvrir le personnel envoyé par les États prêtant assistance et d'autres acteurs prêtant assistance. Le fait que ces options soient ouvertes à certaines, mais non à l'ensemble, des entités (y compris les États) prêtant assistance est confirmé par la forme alternative du membre de phrase («ou»).

28) Il est entendu qu'il s'agit généralement des personnels «spécialisés» visés dans l'annexe de la résolution 46/182 de l'Assemblée générale en date du 19 décembre 1991 qui, en principe, doivent avoir l'ensemble des compétences nécessaires et être dotés de l'équipement et des biens nécessaires, selon la définition donnée à l'alinéa g, pour exécuter les fonctions considérées.

29) L'expression «envoyé par» établit un lien entre l'entité prêtant assistance, qu'il s'agisse d'un État ou d'un autre acteur, et le personnel concerné. La Commission a décidé de ne pas retenir l'expression «agissant au nom de» afin de ne préjuger aucune question liée à l'application des règles de droit international relatives à l'attribution d'un comportement aux États ou aux organisations internationales³⁴, compte tenu du rôle principal de l'État touché conformément au paragraphe 2 du projet d'article 10.

³² Voir les Directives d'Oslo (note 30 *supra*).

³³ Accord entre le Gouvernement de la République hellénique et le Gouvernement de la Fédération de Russie sur la coopération en matière de prévention des catastrophes naturelles ou dues à l'homme et l'intervention en cas de catastrophe, signé à Athènes le 21 février 2000, art. 1 (définition de «l'équipe chargée de prêter assistance»).

³⁴ Voir les articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, de 2001, résolution 56/83 de l'Assemblée générale en date du 12 décembre 2001, annexe, art. 4 à 9 [pour les commentaires y

Alinéa g

30) Ainsi qu'il ressort de l'alinéa e, «l'équipement» et «les biens» sont une composante essentielle du type d'assistance extérieure prévue par le projet d'articles. Le libellé est tiré du commentaire relatif au projet d'article 15³⁵, ainsi que de la résolution sur l'assistance humanitaire de l'Institut de droit international³⁶. La liste reprend les types d'éléments dont il est généralement admis qu'ils sont nécessaires aux opérations d'assistance et de secours en cas de catastrophe. Elle n'est pas exhaustive, ce qui est confirmé par l'expression «tout autre objet».

31) D'une manière générale, les éléments envisagés sont de deux types : d'une part, l'«équipement» technique dont le personnel de secours a besoin pour remplir ses fonctions, tant pour subvenir à sa propre subsistance que pour apporter les secours, comme du matériel, des outils, y compris informatiques, des machines et du matériel de télécommunications ; et d'autre part, les «biens» qui sont nécessaires à la survie des victimes d'une catastrophe et à la satisfaction de leurs besoins essentiels, comme les denrées alimentaires, l'eau potable, les fournitures médicales, les abris, les vêtements et le matériel de couchage. Les chiens de sauvetage sont spécifiquement visés par l'expression «animaux dressés à des fins particulières», qui est tirée de l'annexe spécifique J de la Convention internationale pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers (Convention de Kyoto révisée)³⁷. La Commission a estimé que cette définition était suffisamment souple pour inclure aussi les services susceptibles d'être fournis par le personnel de secours.

Article 4. Dignité humaine

La dignité inhérente à la personne humaine est respectée et protégée en cas de catastrophe.

Commentaire

1) Le projet d'article 4 concerne le principe de la dignité humaine tant dans le contexte de la réponse aux catastrophes que dans celui de la réduction des risques de catastrophe. La dignité humaine est le principe fondamental qui oriente et sous-tend le droit international des droits de l'homme. Dans le contexte de la protection des personnes en cas de catastrophe, la dignité humaine sert de principe directeur pour ce qui est non seulement des mesures à prendre aux fins de la fourniture de secours et de la réduction des risques de catastrophe, mais aussi de l'évolution du droit applicable. La Commission a estimé que l'importance capitale de ce principe au regard de la protection des personnes en cas de catastrophe suffisait à justifier que l'on consacre à la «dignité humaine» un projet d'article à part entière.

relatifs, voir *Annuaire... 2001*, vol. II (2^e partie) et rectificatif, p. 31 et suiv.], et les articles sur la responsabilité des organisations internationales, de 2011, résolution 66/100 de l'Assemblée générale en date du 9 décembre 2011, annexe, art. 6 et 7 [pour les commentaires y relatifs, voir *Annuaire... 2011*, vol. II (2^e partie), p. 44 et suiv.].

³⁵ Voir *infra* le paragraphe 5 du commentaire du projet d'article 15.

³⁶ Voir *supra* la note 21.

³⁷ Telle que modifiée par le Protocole d'amendement à la Convention internationale pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers du 26 juin 1999 (définition des «envois de secours»).

2) Le principe de la dignité humaine sous-tend les instruments internationaux des droits de l'homme et a été interprété comme constituant le fondement principal du droit des droits de l'homme. Le Préambule de la Charte des Nations Unies réaffirme «la dignité et la valeur de la personne humaine», tandis que le préambule de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948³⁸ dispose que «la reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine [...] constitue le fondement de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde». Le principe de la dignité humaine est également affirmé dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques³⁹, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels⁴⁰, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale⁴¹, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes⁴², la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants⁴³, la Convention relative aux droits de l'enfant⁴⁴ et la Convention relative aux droits des personnes handicapées⁴⁵. C'est en outre un principe essentiel du droit international humanitaire. La notion de dignité de la personne est consacrée au paragraphe 1 c de l'article 3 commun aux Conventions de Genève pour la protection des victimes de la guerre (Conventions de Genève de 1949)⁴⁶, aux articles 75 et 85 du Protocole I⁴⁷ et à l'article 4 du Protocole II⁴⁸.

3) La notion de dignité humaine est de surcroît au cœur de nombreux instruments internationaux relatifs à la fourniture de secours humanitaires en cas de catastrophe. Selon les Lignes directrices de la FICR, «[l]es acteurs prêtant assistance et leur personnel devraient en tout temps [...] respecter la dignité humaine des personnes touchées par une

catastrophe⁴⁹». Dans sa résolution 45/100 du 14 décembre 1990, l'Assemblée générale a estimé que «le fait de laisser les victimes de catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre sans assistance humanitaire représent[ait] une menace à la vie humaine et une atteinte à la dignité de l'homme⁵⁰». Dans le même ordre d'idées, l'Institut de droit international a jugé que le fait de laisser les victimes de catastrophes sans assistance humanitaire constituait «une atteinte à la dignité humaine»⁵¹.

4) La formulation retenue par la Commission, à savoir «la dignité inhérente à la personne humaine», s'inspire du préambule du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et du paragraphe 1 de l'article 10 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. C'est aussi la formulation adoptée dans des instruments tels que la Convention relative aux droits de l'enfant⁵² et la Convention américaine relative aux droits de l'homme (Pacte de San José de Costa Rica)⁵³.

5) Le projet d'article n'indique pas expressément les acteurs auxquels il s'adresse. On pourrait considérer qu'il s'adresse aux États uniquement, et pas nécessairement aux «autres acteurs prêtant assistance», étant donné qu'il existe différentes approches juridiques relativement aux obligations que le droit international met à la charge d'entités non étatiques, le cas échéant, en ce qui concerne la protection de la dignité humaine des personnes touchées. Le projet d'article doit néanmoins être interprété comme s'appliquant aux États prêtant assistance et aux autres acteurs prêtant assistance (au sens du projet d'article 3) qui peuvent se voir imposer des obligations juridiques en vertu du droit international. La Commission reconnaît le rôle que jouent tant les États touchés que les États prêtant assistance en ce qui concerne la réponse en cas de catastrophe et la réduction des risques de catastrophe (qui font l'objet des projets d'articles 9 à 16). Elle reconnaît également qu'une grande partie des activités de réponse aux catastrophes, ainsi que, dans une certaine mesure, les activités de réduction des risques de catastrophe, sont menées par l'intermédiaire d'organes d'organisations intergouvernementales, d'organisations non gouvernementales et d'autres entités non étatiques telles que la FICR⁵⁴.

6) La formule «respectée et protégée» s'inscrit dans le droit fil de la doctrine et de la jurisprudence contemporaines en matière de droit international des droits de l'homme. Elle est employée dans plusieurs instruments relatifs aux secours en cas de catastrophe, notamment les Directives d'Oslo⁵⁵, les Critères de Mohonk⁵⁶, les

³⁸ Résolution 217 (III) A de l'Assemblée générale, en date du 10 décembre 1948.

³⁹ Préambule et art. 10, par. 1.

⁴⁰ Préambule et art. 13, par. 1.

⁴¹ Préambule.

⁴² Idem.

⁴³ Idem.

⁴⁴ Préambule; art. 23, par. 1; art. 28, par. 2; et art. 37, 39 et 40.

⁴⁵ Art. 3.

⁴⁶ Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne; Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés, des malades et des naufragés des forces armées sur mer; Convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre; et Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, art. 3, par. 1 c, commun aux quatre conventions (sont prohibées «les atteintes à la dignité des personnes, notamment les traitements humiliants et dégradants»).

⁴⁷ Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I), de 1977, art. 75, par. 2 b (sont prohibées «les atteintes à la dignité de la personne, notamment les traitements humiliants et dégradants, la prostitution forcée et toute forme d'attentat à la pudeur»); et art. 85, par. 4 c (lorsqu'elles sont commises intentionnellement et en violation des Conventions ou du Protocole, «les pratiques de l'apartheid et les autres pratiques inhumaines et dégradantes, fondées sur la discrimination raciale, qui donnent lieu à des outrages à la dignité personnelle» sont considérées comme des infractions graves au Protocole).

⁴⁸ Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II), de 1977, art. 4, par. 2 e (sont prohibées «[l]es atteintes à la dignité de la personne, notamment les traitements humiliants et dégradants, le viol, la contrainte à la prostitution et tout attentat à la pudeur»).

⁴⁹ Lignes directrices de la FICR (voir *supra* la note 20), partie I, sect. 4, par. 1.

⁵⁰ Préambule.

⁵¹ Résolution sur l'assistance humanitaire (voir *supra* la note 21), art. II, par. 1.

⁵² Art. 37 c («Tout enfant privé de liberté [doit être] traité avec humanité et avec le respect dû à la dignité de la personne humaine»).

⁵³ Art. 5, par. 2 («Toute personne privée de sa liberté sera traitée avec le respect dû à la dignité inhérente à la personne humaine.»).

⁵⁴ Voir *Annuaire... 2006*, vol. II (2^e partie), annexe III, par. 28.

⁵⁵ Directives d'Oslo (voir *supra* la note 30), par. 20 («Il est impératif de respecter et de défendre la dignité et les droits de toutes les victimes.»).

⁵⁶ J. M. Ebersole, «The Mohonk Criteria for Humanitarian Assistance in Complex Emergencies: Task Force on Ethical and Legal Issues in Humanitarian Assistance» («Critères de Mohonk»), *Human Rights*

Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays⁵⁷ et les Principes directeurs concernant le droit à l'assistance humanitaire⁵⁸. Conjointement, les verbes «respecter» et «protéger» traduisent 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. À titre d'exemple, le devoir de protéger peut imposer aux États de se doter d'une législation interdisant les activités risquant d'enfreindre le principe de la dignité humaine. La Commission a estimé que l'obligation de «protéger» devait être proportionnée aux obligations juridiques mises à la charge des différents acteurs visés dans la disposition. C'est donc à l'État touché qu'il incombe au premier chef de protéger la dignité humaine, puisque c'est lui qui a le rôle principal en ce qui concerne la direction, le contrôle, la coordination et la supervision des secours en cas de catastrophe, ainsi que cela est énoncé au paragraphe 2 du projet d'article 10. De surcroît, tout État doit être mû par l'impératif de respecter et de protéger la dignité inhérente à la personne humaine lorsqu'il prend des mesures de réduction des risques de catastrophe conformément au projet d'article 9.

7) L'expression générale «en cas de catastrophe» figurant à la fin du projet d'article, identique à celle retenue dans le projet d'article premier, reflète la portée générale du projet d'articles, qui concerne également la réduction des risques de catastrophe.

Article 5. Droits de l'homme

Les personnes touchées par les catastrophes ont droit au respect et à la protection de leurs droits de l'homme conformément au droit international.

Commentaire

1) Le projet d'article 5 affirme le droit général des personnes touchées par les catastrophes à la protection de leurs droits de l'homme. Il vient en outre rappeler que les États sont tenus de veiller au respect de toutes les obligations relatives aux droits de l'homme applicables tant pendant une catastrophe que pendant la phase précédant celle-ci. La Commission estime qu'il existe un lien étroit entre les droits de l'homme et le principe de la dignité humaine énoncé dans le projet d'article 4, lien que renforce encore la proximité des deux projets d'article.

2) La référence générale aux «droits de l'homme» couvre les obligations relatives aux droits de l'homme énoncées dans les accords internationaux pertinents et celles reflétées dans le droit international coutumier. Les meilleures pratiques en matière de protection des droits de l'homme énoncées dans des textes non contraignants adoptés à l'échelon

international, notamment les Directives opérationnelles sur la protection des personnes affectées par des catastrophes naturelles adoptées par le Comité permanent interorganisations⁵⁹ et les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays⁶⁰, permettent de définir la façon dont les obligations existantes relatives aux droits de l'homme s'appliquent dans le contexte particulier des catastrophes. La protection offerte par le droit interne (par exemple, par le droit constitutionnel de nombreux États) est également visée. La formulation adoptée par la Commission reflète l'étendue des obligations relatives aux droits de l'homme; elle ne vise pas à préciser, à développer ou à qualifier ces obligations.

3) Comme cela est précisé au paragraphe 3 du commentaire relatif au projet d'article premier, le champ d'application *ratione personae* du projet d'articles couvre les États et les organisations internationales, y compris les organisations d'intégration régionale, ainsi que d'autres entités ayant une compétence juridique internationale particulière en matière de fourniture de secours en cas de catastrophe. De l'avis de la Commission, la portée et le contenu d'une obligation de protéger les droits de l'homme des personnes touchées par une catastrophe varient considérablement entre ces acteurs. La formulation neutre adoptée par la Commission laisse entendre que des obligations distinctes incombent respectivement aux États touchés, aux États prêtant assistance et aux différents autres acteurs prêtant assistance.

4) Le projet d'article reconnaît le droit des personnes touchées «au respect et à la protection» de leurs droits de l'homme, ces droits restant applicables dans le contexte des catastrophes. Cette formulation fait écho au texte du projet d'article 4, consacré à la dignité humaine, et vient ainsi encore renforcer le lien entre les deux dispositions. En associant la notion de «protection», couramment employée dans les instruments internationaux existants relatifs à la protection des droits de l'homme, à celle de «respect», la Commission a voulu décrire de manière générale la nature et la portée des obligations mises à la charge des États, et la formulation retenue doit être lue à la lumière de l'expression «dans le plein respect de leurs droits» figurant au projet d'article 2. Partant, les États ne sont pas uniquement tenus de ne pas faire obstacle à l'exercice des droits des personnes (c'est-à-dire de «respecter» ces droits); ils peuvent également, conformément aux règles applicables et en fonction du contexte, devoir «protéger»⁶¹ ces droits, notamment en adoptant diverses mesures, qu'elles soient passives et consistent à ne pas porter atteinte à ces droits, ou actives et visent à garantir que les besoins des personnes intéressées sont satisfaits. Compte tenu de l'objet du projet d'articles, énoncé au projet d'article 2, il s'agit également pour les États de prévenir et d'éviter les situations de nature à entraîner des violations des droits de l'homme⁶².

Quarterly, vol. 17, n° 1 (1995), p. 192 à 208, à la page 196 («La dignité et les droits de toutes les victimes doivent être respectés et protégés»).

⁵⁷ E/CN.4/1998/53/Add.2, annexe, principe 26 («Les personnes chargées de l'aide humanitaire, leurs moyens de transport et leurs stocks doivent être respectés et protégés.»).

⁵⁸ Adoptés par le Conseil de l'Institut international de droit humanitaire en avril 1993, principe 10 («L'assistance humanitaire peut, le cas échéant, être acheminée selon des itinéraires dits "corridors humanitaires", qui doivent être respectés et protégés par les autorités compétentes des parties concernées et, si besoin est, sous l'autorité des Nations Unies.»), *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 75, n° 804 (novembre-décembre 1993), p. 548 à 554, aux pages 553 et 554.

⁵⁹ Comité permanent interorganisations, *Directives opérationnelles de l'IASC sur la protection des personnes affectées par des catastrophes naturelles*, Washington, Projet Brookings-LSE sur le déplacement interne, 2011.

⁶⁰ Voir *supra* la note 57.

⁶¹ Voir Cour européenne des droits de l'homme, *Boudaïeva et autres c. Russie*, nos 15339/02 et 4 autres, CEDH 2008 (extraits).

⁶² Voir, par exemple, les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays (note 57 *supra*), principe 5.

5) La Commission a estimé qu'il n'était pas faisable de dresser une liste exhaustive de tous les droits éventuellement applicables et craint qu'une telle liste n'aboutisse à une interprétation *a contrario* selon laquelle les droits non mentionnés dans la liste ne seraient pas applicables.

6) Le droit à la vie, consacré au paragraphe 1 de l'article 6 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, est particulièrement pertinent lorsqu'un État refuse d'adopter des mesures positives pour prévenir les catastrophes provoquant des pertes en vies humaines ou pour répondre à de telles catastrophes⁶³. En outre, il est entendu que parmi les droits applicables figurent les droits économiques et sociaux, que les États parties au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et aux autres conventions applicables sont tenus de réaliser progressivement, y compris ceux faisant naître des obligations essentielles minimales (relativement à la fourniture de denrées de première nécessité, de soins de santé essentiels, d'un abri de base et de services éducatifs pour les enfants), qui restent applicables même en cas de catastrophe. Entre autres droits applicables, on peut également citer le droit de bénéficier d'une assistance humanitaire; le droit des groupes particulièrement vulnérables (comme le prévoit le projet d'article 6) de voir leurs besoins spécifiques en matière de protection et d'assistance pris en compte; le droit des populations locales d'avoir voix au chapitre dans la planification et l'exécution des activités de réduction des risques, de secours et de relèvement; et le droit de toutes les personnes déplacées par des catastrophes de recevoir sans discrimination une aide leur permettant de remédier durablement à leur situation. On trouvera des références à d'autres droits particuliers dans certains des commentaires relatifs à d'autres projets d'article⁶⁴.

7) Le projet d'article est intentionnellement muet sur la question de savoir comment assurer le respect de ces droits, question qui relève des règles de droit international applicables. Il est entendu qu'il existe souvent une marge d'appréciation implicite concernant l'application des droits, marge qui dépend de la gravité de la catastrophe et des règles exprimant ou établissant les droits en question. Par ailleurs, la Commission est d'avis que la référence aux «droits de l'homme» se rapporte aussi bien aux droits qu'aux limitations existant dans le domaine du droit international des droits de l'homme. L'expression «droits de l'homme» renvoie donc au droit international des droits de l'homme dans son ensemble, y compris au traitement par celui-ci des droits dérogeables et indérogeables. Il s'ensuit que l'État touché peut avoir un droit de suspension ou de dérogation lorsque les accords relatifs aux droits de l'homme existants le prévoient, ce que vient confirmer le membre de phrase «conformément au droit international».

8) L'expression «conformément au droit international», qui termine la phrase, vient également rappeler que d'autres règles de droit international, telles celles relatives aux réfugiés et aux personnes déplacées dans leur propre

pays, peuvent avoir des conséquences sur les droits des personnes touchées par les catastrophes, possibilité qui est également envisagée dans le projet d'article 18.

Article 6. Principes humanitaires

La réponse en cas de catastrophe est apportée conformément aux principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité, et sur la base de la non-discrimination, en tenant compte des besoins des personnes particulièrement vulnérables.

Commentaire

1) Le projet d'article 6 énonce les principes humanitaires fondamentaux applicables en matière de protection des personnes en cas de catastrophe. La Commission n'a pas jugé nécessaire de déterminer si ces principes étaient également des principes généraux du droit international, notant néanmoins que leur application n'excluait pas celle d'autres principes pertinents du droit international. Le projet d'article reconnaît l'importance de ces principes en ce qui concerne les secours en cas de catastrophe et les activités de réduction des risques de catastrophe.

2) Les principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité sont des principes fondamentaux reconnus comme la base de l'assistance humanitaire⁶⁵. Ce sont également des principes fondamentaux du droit applicable aux secours en cas de catastrophe. À titre d'exemple, la résolution 46/182 de l'Assemblée générale dispose que «[l']aide humanitaire doit être fournie conformément aux principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité⁶⁶».

3) Le principe d'humanité est la clef de voûte de la protection des personnes en droit international. Élément commun au droit international humanitaire et au droit international des droits de l'homme, il oriente le développement du droit relatif à la protection des personnes en cas de catastrophe. En ce qui concerne le droit international humanitaire, c'est dans l'article 3 commun aux Conventions de Genève de 1949, qui énonce l'exigence d'un traitement humain, que ce principe est le plus clairement exprimé⁶⁷. Par ailleurs, comme la Cour internationale de Justice l'a dit dans l'*Affaire du Déroit de Corfou* (fond), il existe «certains principes généraux et bien reconnus, tels que des considérations élémentaires d'humanité, plus absolues encore en temps de paix qu'en temps de guerre⁶⁸». Dans son commentaire sur les principes de la Croix-Rouge, Pictet souligne que le principe d'humanité comporte trois éléments, à savoir prévenir et alléger les souffrances, protéger la vie et la santé, et faire

⁶⁵ Voir l'étude du Secrétariat sur la protection des personnes en cas de catastrophe (A/CN.4/590 [et Add.1 à 3]) [note 14 *supra*], par. 11.

⁶⁶ Annexe, par. 2.

⁶⁷ Voir l'article 3, paragraphe 1 («Les personnes qui ne participent pas directement aux hostilités, y compris les membres des forces armées qui ont déposé les armes et les personnes qui ont été mises hors de combat par maladie, blessure, détention, ou pour toute autre cause, seront, en toutes circonstances, traitées avec humanité, sans aucune distinction de caractère défavorable basée sur la race, la couleur, la religion ou la croyance, le sexe, la naissance ou la fortune, ou tout autre critère analogue.»).

⁶⁸ *Affaire du Déroit de Corfou*, arrêt du 9 avril 1949, C.I.J. Recueil 1949, p. 4, à la page 22.

⁶³ Voir aussi les Directives opérationnelles sur les droits de l'homme et les catastrophes naturelles, 2006 (A/HRC/4/38/Add.1, annexe); et les paragraphes 2 et 3 du commentaire du projet d'article 6.

⁶⁴ Voir, par exemple, *infra* les paragraphes 4 et 5 du commentaire du projet d'article 11.

respecter la personne humaine⁶⁹. Dans le contexte particulier des secours en cas de catastrophe, les Directives d'Oslo et les Critères de Mohonk posent que le principe d'humanité exige que l'on soulage «les souffrances des êtres humains, quel que soit le contexte⁷⁰».

4) Si le principe de neutralité trouve son origine dans le droit des conflits armés, il est néanmoins applicable dans d'autres domaines du droit. Dans le cadre de l'assistance humanitaire, il exige que l'assistance soit fournie abstraction faite de toute considération politique, religieuse, ethnique ou idéologique. Selon les Directives d'Oslo et les Critères de Mohonk, l'assistance doit être fournie «sans participer à des hostilités ni prendre parti dans des controverses de nature politique, religieuse ou idéologique⁷¹». Le principe de neutralité exige donc que la réponse aux catastrophes soit apolitique et que les activités humanitaires ne servent pas des fins autres que la réponse à la catastrophe considérée. Il vise à garantir que l'intérêt des personnes touchées par les catastrophes est la principale préoccupation de l'État touché et de tout autre acteur intervenant en cas de catastrophe. Le respect du principe de neutralité est censé faciliter la réponse adéquate et efficace aux catastrophes visée au projet d'article 2.

5) Le principe d'impartialité recouvre en fait trois principes: la non-discrimination, la proportionnalité et l'impartialité proprement dite. Pour des raisons qui sont examinées plus loin, le principe de non-discrimination est conçu par la Commission non seulement comme un élément du projet d'article 6, mais aussi comme un principe autonome de la réponse aux catastrophes. La non-discrimination vise à supprimer les motifs objectifs de discrimination entre les personnes de sorte que la fourniture d'une assistance aux personnes touchées soit guidée uniquement par leurs besoins. En vertu du principe de proportionnalité, la réponse à une catastrophe doit être proportionnée à l'ampleur de celle-ci et aux besoins des personnes touchées. Ce principe joue aussi comme un mécanisme permettant de répartir l'assistance compte tenu des besoins les plus urgents. L'impartialité proprement dite traduit le principe selon lequel il ne peut être fait de distinctions subjectives entre les personnes en matière de réponse aux catastrophes. Le commentaire du Protocole I aux Conventions de Genève de 1949 définit l'impartialité comme «une qualité de l'esprit qui doit se manifester chez l'agent ou l'institution qui est appelé à agir en faveur de ces hommes qui souffrent⁷²». À titre d'exemple, le projet de directives internationales pour les opérations d'aide humanitaire prévoit que «l'aide doit

être fournie en toute impartialité, sans aucune distinction de caractère défavorable entre toutes les personnes qui en ont un besoin urgent⁷³». De manière générale, le principe d'impartialité exige que la réponse aux catastrophes vise à assurer pleinement le respect et la satisfaction des besoins des personnes touchées par les catastrophes en accordant la priorité aux besoins des personnes particulièrement vulnérables.

6) Le principe de non-discrimination, qui s'applique également dans le contexte de la réduction des risques de catastrophe, traduit l'égalité intrinsèque de toutes les personnes et le fait qu'il ne peut être établi de distinction de caractère défavorable entre celles-ci. Les motifs de discrimination interdits comprennent notamment, sans toutefois s'y limiter, l'origine ethnique, le sexe, la nationalité, les opinions politiques, la race, la religion et le handicap⁷⁴. Compte tenu de son importance pour le sujet, la Commission a estimé que la non-discrimination devait être mentionnée comme un principe autonome. L'Institut de droit international a adopté une approche semblable en 2003 dans sa résolution sur l'assistance humanitaire, selon laquelle l'assistance humanitaire doit être offerte et, en cas d'acceptation, fournie «sans discrimination reposant sur des motifs prohibés⁷⁵». Dans le même ordre d'idées, les Lignes directrices de la FICR précisent que l'aide aux personnes touchées par une catastrophe doit être apportée sans «distinction de caractère défavorable (fondée, entre autres, sur la nationalité, la race, l'ethnie, les croyances religieuses, la classe, le sexe, le handicap, l'âge et les opinions politiques)⁷⁶».

7) Le principe de non-discrimination ne doit pas être interprété comme excluant la «discrimination positive». Le membre de phrase «en tenant compte des besoins des personnes particulièrement vulnérables», dans le projet d'article 6, reflète cette idée. Le terme *vulnerable*, en anglais, vise aussi bien des groupes que des personnes. C'est donc pour sa neutralité que ce terme a été préféré aux expressions *vulnerable groups* et *vulnerable persons*. L'adverbe «particulièrement» a été choisi pour tenir compte du fait que les victimes d'une catastrophe sont par définition vulnérables. L'expression «particulièrement vulnérables» est tirée du paragraphe 3 a de la section 4 de la partie I des Lignes directrices de la FICR, qui mentionne les besoins spécifiques «des femmes et des groupes particulièrement vulnérables, comme les enfants, les personnes déplacées, les personnes âgées, les personnes handicapées et les personnes vivant avec le VIH ou d'autres maladies débilitantes⁷⁷». La résolution sur l'assistance

⁶⁹ J. Pictet, *Les Principes fondamentaux de la Croix-Rouge proclamés par la vingtième Conférence internationale de la Croix-Rouge, réunie à Vienne en 1965: Commentaire*, Genève, Institut Henry Dunant, 1979, p. 18 à 24; également disponible à l'adresse suivante: www.icrc.org.

⁷⁰ Directives d'Oslo (voir *supra* la note 30), par. 20; et Critères de Mohonk (voir *supra* la note 56), p. 196.

⁷¹ Ibid.

⁷² Y. Sandoz, C. Swinarski et B. Zimmermann (dir. publ.), *Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949*, Genève, CICR et Martinus Nijhoff, 1986, par. 2800; au paragraphe 2801 du même commentaire, sont mentionnés en note de bas de page la «Proclamation des Principes fondamentaux de la Croix-Rouge», adoptée par la résolution VIII de la vingtième Conférence internationale de la Croix-Rouge (Vienne, 1965), et Pictet, *Les Principes fondamentaux de la Croix-Rouge...* (note 69 *supra*), p. 33 à 51.

⁷³ P. MacAlister-Smith, *International Guidelines for Humanitarian Assistance Operations*, Heidelberg, Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, 1991, p. 4, par. 6 a.

⁷⁴ Voir, notamment, les Conventions de Genève de 1949, art. 3, par. 1, commun aux quatre conventions; la Déclaration universelle des droits de l'homme (note 38 *supra*), art. 2; le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 2, par. 1; et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, art. 2, par. 2. Voir aussi la Convention relative aux droits des personnes handicapées, art. 5; et la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, art. 7.

⁷⁵ Résolution sur l'assistance humanitaire (voir *supra* la note 21), art. II, par. 3.

⁷⁶ Lignes directrices de la FICR (voir *supra* la note 20), partie I, sect. 4, par. 2 b.

⁷⁷ Ibid., par. 3 a.

humanitaire adoptée par l'Institut de droit international contient un qualificatif comparable, soulignant la nécessité de tenir dûment compte des besoins des groupes « les plus vulnérables »⁷⁸. En outre, dans sa résolution 69/135 du 12 décembre 2014, l'Assemblée générale

[p]rie les États Membres, les organismes humanitaires des Nations Unies et les autres acteurs humanitaires intéressés de veiller à ce que soient pris en considération, dans tous les volets de l'action humanitaire, y compris la préparation aux catastrophes et l'évaluation des besoins, les besoins humanitaires et vulnérabilités propres à chaque catégorie de la population touchée, en particulier les filles, les garçons, les femmes, les personnes âgées et les personnes handicapées, notamment dans la conception et la mise en œuvre des programmes de réduction des risques, d'aide humanitaire et de relèvement et, après la phase de l'urgence humanitaire, dans les activités de reconstruction, et, à ce propos, encourage les efforts qui visent à tenir compte des différences entre les sexes [...] ⁷⁹.

Du fait de la nature relative de la vulnérabilité, la Commission a décidé de ne pas dresser la liste des groupes vulnérables dans le projet d'article. Il importait moins de déterminer quelles catégories de personnes étaient particulièrement vulnérables parmi toutes celles effectivement ou potentiellement touchées par une catastrophe que d'affirmer que le principe de non-discrimination emportait l'obligation positive de prêter une attention particulière aux besoins des personnes particulièrement vulnérables. La Commission a délibérément choisi de ne pas préciser l'expression « particulièrement vulnérables », afin que celle-ci puisse désigner non seulement les catégories de personnes habituellement considérées comme particulièrement vulnérables, mentionnées plus haut, mais aussi les personnes qui peuvent se retrouver particulièrement vulnérables au lendemain d'une catastrophe, par exemple celles qui ne sont pas ressortissantes du pays touché.

8) La Commission a interprété l'expression « en tenant compte » au sens large, de sorte qu'elle porte notamment sur l'accessibilité à l'information et la participation de la population locale, y compris les groupes vulnérables, aux activités de conception, de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation de l'assistance menées en cas de catastrophe, ainsi qu'aux activités de préparation aux catastrophes.

9) La Commission est consciente du fait que les catastrophes ont fréquemment des effets différents sur les femmes et les filles, et sur les hommes et les garçons. Dans bon nombre de contextes, l'inégalité entre les sexes limite l'influence et le contrôle que les femmes et les filles exercent sur les décisions ayant des conséquences majeures sur leur vie, ainsi que l'accès qu'elles ont à des ressources telles que le financement, l'alimentation, les moyens de production agricoles, la terre et la propriété foncière, la technologie, l'éducation, la santé et un logement et un emploi sûrs. Les femmes et les filles risquent souvent d'être touchées de manière disproportionnée par une catastrophe, et notamment de trouver la mort, de perdre leurs moyens de subsistance et d'être victimes de violence sexiste, tant pendant qu'après la catastrophe. Il est de plus en plus largement admis que – comme les hommes et les garçons – les femmes et les filles ont les compétences et les moyens nécessaires pour participer à la préparation et à la réponse aux crises et au relèvement

après une crise, et peuvent contribuer en tant qu'actrices et partenaires aux activités de réduction des risques de catastrophe et à l'action humanitaire. Les compétences et les connaissances des femmes et des filles jouent un grand rôle dans la résilience de chacune, ainsi que dans celle de l'ensemble de la population locale. L'importance de tenir compte du genre dans la gestion des risques de catastrophe a été reconnue, notamment dans le Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015 : pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes⁸⁰ et dans le Cadre de Sendai⁸¹.

Article 7. Obligation de coopérer

En appliquant le présent projet d'articles, les États doivent, selon qu'il y a lieu, coopérer entre eux, avec l'Organisation des Nations Unies, avec les composants du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et avec les autres acteurs prêtant assistance.

Commentaire

1) Une coopération internationale efficace est indispensable pour protéger les personnes en cas de catastrophe. L'obligation de coopérer, bien établie en tant que principe du droit international, est énoncée dans de nombreux instruments internationaux. La Charte des Nations Unies la consacre, notamment dans le domaine humanitaire dont relève la protection des personnes en cas de catastrophe. Le paragraphe 3 de l'Article 1 de la Charte proclame que l'un des buts de l'Organisation consiste à

[r]éaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire, en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinctions de race, de sexe, de langue ou de religion.

Les Articles 55 et 56 de la Charte développent le paragraphe 3 de l'Article 1 en ce qui concerne la coopération internationale. L'Article 55 de la Charte est ainsi libellé :

En vue de créer les conditions de stabilité et de bien-être nécessaires pour assurer entre les nations des relations pacifiques et amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité des droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, les Nations Unies favoriseront :

a) le relèvement des niveaux de vie, le plein emploi et des conditions de progrès et de développement dans l'ordre économique et social ;

⁸⁰ *Rapport de la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes, Kobe (Hyogo, Japon), 18-22 janvier 2005 (A/CONF.206/6)*, chapitre premier, résolution 2, par. 13 d : « Une perspective sexo-spécifique devrait être intégrée dans toutes les politiques et dans tous les plans et processus décisionnels relatifs à la gestion des risques de catastrophe, notamment dans ceux concernant l'évaluation des risques, l'alerte rapide, la gestion de l'information, ainsi que l'éducation et la formation ».

⁸¹ Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe (2015-2030) [voir *supra* la note 19], par. 19 d : « La réduction des risques de catastrophe suppose l'engagement et la coopération de la société dans son ensemble. Elle suppose aussi de donner à tous, sans exclusive et sans discrimination, les moyens et la possibilité de participer, une attention particulière devant être accordée aux populations les plus touchées par les catastrophes, en particulier les plus pauvres. La problématique hommes-femmes, l'âge, le handicap et la culture doivent être pris en compte dans toutes les politiques et pratiques et il importe d'encourager les femmes et les jeunes à exercer des responsabilités. Dans ces conditions, il convient d'accorder une attention particulière à l'amélioration du travail volontaire organisé des citoyens ».

⁷⁸ Résolution sur l'assistance humanitaire (voir *supra* la note 21), art. II, par. 3.

⁷⁹ Par. 32.

b) la solution des problèmes internationaux dans les domaines économique, social, de la santé publique et autres problèmes connexes, et la coopération internationale dans les domaines de la culture intellectuelle et de l'éducation ;

c) le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion.

L'Article 56 de la Charte se lit comme suit :

Les Membres s'engagent, en vue d'atteindre les buts énoncés à l'Article 55, à agir, tant conjointement que séparément, en coopération avec l'Organisation.

L'obligation générale de coopérer a été de nouveau énoncée parmi les principes du droit international 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 dans les termes suivants :

Les États ont le devoir de coopérer les uns avec les autres, quelles que soient les différences existant entre leurs systèmes politiques, économiques et sociaux, dans les divers domaines des relations internationales, afin de maintenir la paix et la sécurité internationales et de favoriser le progrès et la stabilité économique internationaux, ainsi que le bien-être général des nations et une coopération internationale qui soit exempte de discrimination fondée sur ces différences⁸².

2) La coopération revêt une importance particulière en ce qui concerne les obligations internationales relatives aux droits de l'homme contractées par les États. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels vise expressément la coopération internationale comme un moyen de réaliser les droits qu'il énonce⁸³. C'est ce qu'a réaffirmé le Comité des droits économiques, sociaux et culturels dans ses observations générales sur la mise en œuvre des divers droits garantis par le Pacte⁸⁴. La coopération internationale a particulièrement gagné en importance dans la Convention relative aux droits des personnes handicapées, de 2006, qui réaffirme les obligations internationales à l'égard des personnes handicapées « dans les situations de risque, y compris les conflits armés, les crises humanitaires et les catastrophes naturelles⁸⁵ ».

3) Pour ce qui regarde la coopération dans le cadre des secours en cas de catastrophe, l'Assemblée générale a considéré, dans sa résolution 46/182, que

[l']ampleur et la durée d'un grand nombre de situations d'urgence risquent de dépasser la capacité d'intervention de bien des pays touchés. La coopération internationale en vue de faire face à des situations d'urgence et de renforcer la capacité d'intervention des pays touchés revêt par conséquent une grande importance. Cette coopération devrait être fournie conformément au droit international et à la législation nationale [...]⁸⁶.

⁸² Résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale en date du 24 octobre 1970, annexe.

⁸³ Art. 11, 15, 22 et 23.

⁸⁴ Voir, en particulier, l'observation générale n° 2 [Documents officiels du Conseil économique et social, 1990, Supplément n° 3 (E/1990/23-E/C.12/1990/3), annexe III]; l'observation générale n° 3 [ibid., 1991, Supplément n° 3 (E/1991/23-E/C.12/1990/8), annexe III]; l'observation générale n° 7 [ibid., 1998, Supplément n° 2 (E/1998/22-E/C.12/1997/10), annexe IV]; l'observation générale n° 14 [ibid., 2001, Supplément n° 2 (E/2001/22-E/C.12/2000/21), annexe IV]; et l'observation générale n° 15 [ibid., 2003, Supplément n° 2 (E/2003/22-E/C.12/2002/13), annexe IV].

⁸⁵ Art. 11.

⁸⁶ Annexe, par. 5.

De plus, en ce qui concerne la coopération dans le contexte de la réduction des risques, l'alinéa a du paragraphe 19 des principes directeurs du Cadre de Sendai indique ce qui suit : « Chaque État est responsable au premier chef de la prévention et de la réduction des risques de catastrophe, notamment par le recours à la collaboration internationale, régionale, sous-régionale, transfrontière ou bilatérale⁸⁷. » En outre, il existe un grand nombre d'instruments intéressant directement la protection des personnes en cas de catastrophe qui montrent l'importance de la coopération internationale dans la lutte contre les effets des catastrophes. Ces instruments non seulement sont eux-mêmes l'expression d'une coopération, mais intègrent en outre généralement le principe de coopération à l'égard d'aspects spécifiques de la gestion des catastrophes dans le texte de l'instrument. Le plus souvent, s'agissant d'accords bilatéraux, cela est indiqué dans le titre qui dénote soit une coopération, soit une assistance ou une entraide⁸⁸. De plus, l'obligation de coopérer constitue dans la grande majorité des cas l'un des objectifs de l'instrument ou se voit attribuer des effets positifs dans la réalisation de ces objectifs. Là encore, la Convention de Tampere illustre ce point, indiquant, au vingt et unième alinéa de son préambule, que les parties souhaitent « faciliter la coopération internationale visant à atténuer les effets des catastrophes ». Un autre exemple est donné par un accord entre la France et la Malaisie :

Convaincus de la nécessité de développer une coopération entre les organismes compétents des deux parties dans le domaine de la prévention des risques majeurs et de la protection des populations, des biens et de l'environnement [...]⁸⁹.

4) La coopération ne réduit toutefois en rien le rôle principal de l'État touché conformément au paragraphe 2 du projet d'article 10. En outre, le principe de coopération doit aussi être compris comme étant complémentaire du devoir des autorités de l'État touché de prendre soin des personnes touchées par des catastrophes naturelles et événements comparables se produisant sur son territoire, ou sur tout territoire relevant de sa juridiction ou sous son contrôle (projet d'article 10, par. 1)⁹⁰.

5) Un élément fondamental des activités de secours en cas de catastrophe est la coopération internationale, non seulement entre États mais aussi avec les organisations intergouvernementales et non gouvernementales. L'importance du rôle de ces organisations est reconnue depuis un certain temps. Dans sa résolution 46/182, l'Assemblée générale a confirmé que

⁸⁷ Cadre de Sendai (voir *supra* la note 19).

⁸⁸ Une liste complète des instruments pertinents est disponible à l'annexe II de l'étude du Secrétariat sur la protection des personnes en cas de catastrophe (A/CN.4/590 et Add.1 à 3) [voir *supra* la note 14]. Pour une typologie des instruments aux fins du droit des réponses en cas de catastrophe, voir H. Fischer, « International disaster response law treaties: trends, patterns and lacunae » dans FICR, *International disaster response laws, principles and practice: reflections, prospects and challenges*, Genève, 2003, p. 24 à 44.

⁸⁹ Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Malaisie sur la coopération dans le domaine de la prévention et de la gestion des catastrophes et de la sécurité civile, fait à Paris le 25 mai 1998, *Journal officiel de la République française*, 9 décembre 1998, p. 18519, quatrième alinéa du préambule.

⁹⁰ Voir aussi la résolution 46/182 de l'Assemblée générale, annexe, par. 4, et la Déclaration de Hyogo, *Rapport de la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes* (note 80 *supra*), chapitre premier, résolution 1, par. 4.

[l]es organisations intergouvernementales et non gouvernementales agissant de façon impartiale et dans un but strictement humanitaire devraient continuer à apporter une contribution importante en venant s'ajouter aux efforts nationaux⁹¹.

Dans sa résolution 2008/36 du 25 juillet 2008, le Conseil économique et social a estimé

qu'une association et une coordination avec les acteurs compétents de l'aide humanitaire sont de nature à influencer positivement sur l'efficacité des interventions humanitaires, et [a] encourag[é] l'Organisation des Nations Unies à poursuivre les efforts entrepris pour renforcer les partenariats à l'échelle mondiale avec le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, les organisations non gouvernementales humanitaires compétentes et d'autres participants au Comité permanent interorganisations⁹².

6) Le projet d'article 7 reconnaît l'importance centrale de la coopération internationale s'agissant des secours internationaux en cas de catastrophe et de la réduction des risques de catastrophe. Il reflète une obligation juridique incombant aux diverses parties concernées. La nature de l'obligation de coopération peut varier, en fonction de l'acteur et du contexte dans lequel l'assistance est demandée et offerte. La nature de l'obligation juridique de coopérer fait l'objet de dispositions particulières (d'où le membre de phrase liminaire «[e]n appliquant le présent projet d'articles»), en particulier les projets d'articles 8, sur la réponse aux catastrophes, et 9, concernant la réduction des risques de catastrophe. La Commission a inséré les mots «selon qu'il y a lieu», qui s'appliquent à l'ensemble du projet d'article, à la fois pour renvoyer aux règles spécifiques qui établissent la nature de l'obligation de coopérer entre les différents acteurs mentionnés dans le projet d'article et pour laisser une certaine latitude afin de déterminer, sur le terrain, le caractère «approprié» ou non de la coopération. Ces mots ne s'appliquent pas au niveau de coopération envisagé, mais plutôt aux acteurs avec lesquels la coopération devrait s'établir.

7) Outre la coopération entre États, le projet d'article 7 envisage aussi la coopération avec les acteurs prêtant assistance. Il est fait expressément mention de la coopération avec l'Organisation des Nations Unies, en reconnaissance du rôle central joué par l'Organisation dans la coordination des secours. Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires dispose d'un mandat spécial, en application de la résolution 46/182 de l'Assemblée générale, s'agissant d'aider à coordonner les secours internationaux. En application de cette résolution, l'Assemblée générale a créé le poste de coordonnateur des secours d'urgence, auquel est nommé un fonctionnaire de rang élevé chargé d'être le coordonnateur unique de l'Organisation pour les situations d'urgence complexes et les catastrophes naturelles. Le Coordonnateur des secours d'urgence traite les demandes présentées par les États Membres touchés lorsqu'une action coordonnée est nécessaire; il sert de point de contact central de toutes les opérations de secours d'urgence de l'Organisation et fournit des informations récapitulatives, y compris des informations concernant l'alerte rapide en cas de situation d'urgence.

8) La mention des «autres acteurs prêtant assistance» reprend la définition figurant à l'alinéa *d* du projet

d'article 3, qui inclut les organisations intergouvernementales compétentes et les organisations non gouvernementales ou autres entités pertinentes. La Commission a estimé qu'il convenait de distinguer un tel groupe d'entités, c'est-à-dire les composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, en reconnaissance du rôle important joué par le Mouvement dans la coopération internationale dans le contexte des situations couvertes par le projet d'articles. La mention faite des composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge inclut le CICR parce que le projet d'articles peut aussi s'appliquer à des situations d'urgence complexes où intervient un conflit armé⁹³. Comme cela est mentionné au paragraphe 18 du commentaire du projet d'article 3, la catégorie des «autres acteurs prêtant assistance» est intentionnellement vaste. S'agissant de la réduction des risques de catastrophe, la coopération avec d'autres acteurs est énoncée à l'alinéa *b* du paragraphe 19 du Cadre de Sendai, qui indique que «[p]our réduire les risques de catastrophe, il faut que les responsabilités soient partagées entre le gouvernement central et les autorités, secourus et intervenants compétents au niveau national», et à l'alinéa *d* du paragraphe 19, qui indique que «[l]a réduction des risques de catastrophe suppose l'engagement et la coopération de la société dans son ensemble»⁹⁴.

9) Les formes de coopération dans le contexte de la phase de réponse sont traitées au projet d'article 8 et les formes de coopération de la réduction des risques au projet d'article 9.

Article 8. Formes de coopération en réponse aux catastrophes

La coopération en réponse aux catastrophes inclut notamment l'aide humanitaire, la coordination des opérations de secours et communications internationales et la mise à disposition de personnel de secours, d'équipement et de biens et de ressources scientifiques, médicales et techniques.

Commentaire

1) Le projet d'article 8 vise à préciser les diverses formes que peut revêtir la coopération entre les États touchés, les États qui leur prêtent assistance et les autres acteurs qui leur prêtent assistance, dans le contexte de la réponse aux catastrophes. La coopération est définie en termes généraux dans le projet d'article 7 en tant que principe de base et obligation fondamentale de la réponse aux catastrophes, car elle joue un rôle central dans les opérations de secours. Ce rôle essentiel de la coopération donne lieu à différentes formes de coopération pertinentes dans le contexte visé, qu'il convient de définir de manière plus détaillée. Le présent projet d'article vise donc à préciser le sens du projet d'article 7, sans créer d'obligations juridiques supplémentaires.

2) La liste des formes de coopération énumérées dans le projet d'article 8 – aide humanitaire, coordination des opérations de secours et communications internationales, et

⁹¹ Annexe, par. 5.

⁹² Par. 7.

⁹³ Voir *infra* le paragraphe 8 du commentaire du projet d'article 18.

⁹⁴ Cadre de Sendai (voir *supra* la note 19).

mise à disposition de personnel de secours, d'équipement et de biens, et de ressources scientifiques, médicales et techniques – s'inspire plus ou moins de la deuxième phrase du paragraphe 4 de l'article 17 du projet d'articles sur le droit des aquifères transfrontières. Ce paragraphe explique l'obligation générale de coopérer, énoncée à l'article 7 dudit projet d'articles, en décrivant la coopération requise dans les situations d'urgence. La deuxième phrase du paragraphe 4 du projet d'article 17 se lit comme suit :

Cette coopération peut comprendre la coordination des opérations et communications internationales d'urgence et la mise à disposition de personnel d'urgence, de matériel et de fournitures d'urgence, de compétences scientifiques et techniques et d'une aide humanitaire⁹⁵.

Cette disposition ayant été rédigée en référence à un contexte similaire – la nécessité de coopérer lorsqu'une situation d'urgence touche un aquifère transfrontière – la Commission a estimé que les termes employés constituaient un point de départ utile pour la rédaction du projet d'article 8. Le texte de celui-ci a toutefois été adapté de sorte qu'il reflète convenablement le contexte et l'objet du présent projet d'articles, et qu'il couvre les principaux domaines de coopération visés dans les instruments internationaux régissant les réponses en cas de catastrophe. Une formulation analogue figure dans la Déclaration de l'ASEAN sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe naturelle, en date du 26 juin 1976, dans laquelle on peut lire :

Les États membres, en fonction de leurs compétences respectives, contribuent à : a) l'amélioration des voies de communication entre eux pour faciliter les alertes en cas de catastrophe; b) les échanges d'experts et de stagiaires; c) l'échange d'informations et de documents; et d) la distribution de matériel médical et la fourniture de services et de secours d'urgence⁹⁶.

Dans le même esprit, l'Assemblée générale énonce, dans sa résolution 46/182, les domaines dans lesquels il serait utile que l'Organisation des Nations Unies assume un rôle de coordination et encourage la coopération, et recommande ainsi d'établir une coordination en ce qui concerne «les personnels spécialisés et équipes de spécialistes techniques, ainsi que des fournitures, matériels et services d'urgence [...]»⁹⁷.

3) Le début du projet d'article 8 confirme que les formes de coopération mentionnées sont celles qui présentent un intérêt lors de la phase de réponse après le début d'une catastrophe ou de la phase de relèvement après une catastrophe. Elles ont trait par nature à la fourniture ou à la facilitation des secours aux personnes touchées. La coopération pendant la phase précédant la catastrophe, y compris la prévention des catastrophes, la préparation aux catastrophes et l'atténuation de leurs effets, est traitée dans le projet d'article 9. Par conséquent, le projet d'article 8, qui doit être lu à la lumière des autres projets d'article, vise l'objet du sujet dans son ensemble, tel qu'il est énoncé au projet d'article 2, à savoir «faciliter une réponse aux catastrophes [...] qui soi[t] adéquat[e] et efficac[e], de manière à répondre aux besoins essentiels

des personnes concernées, dans le plein respect de leurs droits». Dans le contexte du sujet considéré, le but ultime de l'obligation de coopérer et, partant, de toutes les formes de coopération mentionnées au projet d'article 8, est la protection des personnes touchées par les catastrophes.

4) Si le projet d'article met en avant des formes précises de coopération, la liste qu'il donne ne se veut pas exhaustive, mais est indicative des principaux domaines dans lesquels la coopération peut être opportune selon les circonstances. Le caractère non exhaustif de la liste est mis en évidence par les termes «inclut notamment» et leur équivalent dans les autres langues officielles. La Commission a estimé que les formes de coopération mentionnées dans ce projet d'article correspondaient aux principaux domaines dans lesquels une coopération pouvait être justifiée, et qu'elles étaient suffisamment larges pour englober une grande variété d'activités de coopération. La coopération peut donc comprendre les activités mentionnées, mais pas exclusivement; d'autres formes de coopération non précisées dans le projet d'article ne sont pas exclues, comme l'aide financière, le transfert de technologie, notamment dans le domaine de l'imagerie satellitaire, la formation, le partage d'informations, les exercices de simulation conjoints et la planification commune, et la réalisation d'évaluations des besoins et de la situation d'ensemble.

5) Le projet d'article 8 indique différentes formes possibles de coopération et n'entend donc pas imposer aux États touchés ou aux autres acteurs qui leur prêtent assistance des obligations juridiques supplémentaires d'entreprendre certaines activités. Néanmoins, la coopération peut également s'inscrire dans le cadre des obligations existantes. Par exemple, un État touché peut avoir l'obligation d'informer ou d'aviser, dès le début d'une catastrophe, d'autres États et d'autres acteurs prêtant assistance qui sont chargés de recueillir des informations, de fournir des moyens d'alerte rapide et de coordonner l'aide fournie par la communauté internationale. Cette obligation est envisagée à l'article 17 des articles sur la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses, adoptés en 2001, qui dispose ce qui suit :

L'État d'origine notifie, sans tarder et en utilisant les moyens les plus rapides dont il dispose, à l'État susceptible d'être affecté une situation d'urgence concernant une activité entrant dans le champ d'application des présents articles et lui communique toutes les informations pertinentes en sa possession⁹⁸.

6) Les formes que prendra la coopération seront nécessairement fonction de divers facteurs, y compris, entre autres, la nature de la catastrophe, les besoins des personnes concernées, et les capacités de l'État touché et des autres acteurs lui prêtant assistance. Tout comme le principe même de la coopération, les formes de coopération énoncées au projet d'article 8 impliquent une réciprocité, la coopération n'étant pas un acte unilatéral, mais un acte exigeant un comportement collaboratif de la part de plusieurs parties⁹⁹. Ainsi, l'objet du projet d'article est non pas d'énumérer les activités que peut entreprendre un État prêtant assistance, mais d'indiquer les domaines dans

⁹⁵ Résolution 63/124 de l'Assemblée générale en date du 11 décembre 2008, annexe; pour le commentaire s'y rapportant, voir *Annuaire... 2008*, vol. II (2^e partie), p. 45 et suiv.

⁹⁶ *ASEAN Documents Series 1976*. Voir aussi *Malaya Law Review*, vol. 20 (1978), p. 411.

⁹⁷ Annexe, par. 27.

⁹⁸ Résolution 62/68 de l'Assemblée générale, annexe; pour le commentaire s'y rapportant, voir *Annuaire... 2001*, vol. II (2^e partie) et rectificatif, p. 181 et suiv.

⁹⁹ Voir *supra* le paragraphe 6 du commentaire du projet d'article 7.

lesquels il peut être opportun d'harmoniser, par la concertation, les initiatives menées par l'État touché et par les autres acteurs lui prêtant assistance.

7) La coopération dans les domaines mentionnés doit s'opérer en conformité avec les autres projets d'article. Par exemple, de même que pour la coopération visée au projet d'article 7, les formes de coopération visées au projet d'article 8 doivent être compatibles avec le projet d'article 10, qui reconnaît à l'État touché le rôle principal dans les opérations de secours en cas de catastrophe, en vertu de sa souveraineté. La coopération doit également respecter l'exigence du consentement de l'État touché à l'assistance extérieure (projet d'article 13), ainsi que le droit qui est reconnu à l'État touché de poser des conditions opportunes à la fourniture de l'assistance extérieure, en particulier en ce qui concerne les besoins identifiés des personnes sinistrées et la qualité de l'assistance (projet d'article 14). La coopération est également visée au projet d'article 15, qui reconnaît à l'État touché un rôle à jouer pour faciliter la fourniture prompte et effective de l'assistance extérieure aux personnes touchées par une catastrophe. Ainsi, dès lors que le projet d'article 8 ne crée pas d'obligations juridiques supplémentaires, la relation entre l'État touché, les États lui prêtant assistance et les autres acteurs prêtant assistance en ce qui concerne les formes de coopération susmentionnées sera régie conformément aux autres dispositions du présent projet d'articles.

8) L'aide humanitaire est délibérément placée au premier rang des formes de coopération mentionnées au projet d'article 8, la Commission estimant qu'elle revêt une importance cruciale dans le contexte des secours en cas de catastrophe. La deuxième catégorie – coordination des opérations de secours et communications internationales – se veut suffisamment large pour englober la plupart des initiatives de coopération entreprises durant la phase des secours, et peut inclure la coordination, la supervision et la facilitation, du point de vue logistique, des activités et des déplacements du personnel de secours ainsi que du transport du matériel de secours et de l'échange d'informations relatives à la catastrophe. L'échange d'informations est souvent visé dans les instruments axés sur la coopération pendant la phase précédant la catastrophe, en tant que moyen de prévention permettant de réduire les risques de catastrophe¹⁰⁰, mais la communication et l'information sont utiles également pendant la phase d'action en cas de catastrophe, pour surveiller l'évolution de la situation et faciliter la coordination des opérations de secours entre les différents acteurs. Plusieurs instruments couvrent la question des communications et du partage d'informations dans le contexte des secours en cas de catastrophe¹⁰¹. Par « mise à disposition de personnel de secours, d'équipement et de biens et de ressources scientifiques, médicales et techniques », on entend la fourniture

de toutes les ressources nécessaires aux réponses en cas de catastrophe. La référence au « personnel » peut viser la mise à disposition d'équipes de professionnels de santé, de sauveteurs, d'ingénieurs et de techniciens, de traducteurs et d'interprètes ou d'autres personnes participant aux activités de secours au nom d'un des acteurs concernés – État touché, État prêtant assistance ou autres acteurs prêtant assistance – et la coopération entre ces équipes. Le terme « ressources » englobe les compétences et les connaissances scientifiques, techniques et médicales ainsi que les équipements, les instruments, les médicaments et tout autre matériel pouvant être utile aux opérations de secours.

Article 9. Réduction des risques de catastrophe

1. Chaque État réduit les risques de catastrophe en adoptant les mesures appropriées, y compris d'ordre législatif et réglementaire, pour prévenir les catastrophes, atténuer leurs effets et s'y préparer.

2. Les mesures de réduction des risques de catastrophe incluent notamment la réalisation d'évaluations des risques, la collecte et la diffusion d'informations relatives aux risques et aux pertes subies dans le passé, ainsi que la mise en place et l'exploitation de systèmes d'alerte rapide.

Commentaire

1) Le projet d'article 9 traite de l'obligation de réduire les risques de catastrophe. Il comprend deux paragraphes. Le paragraphe 1 énonce l'obligation fondamentale de réduire les risques de catastrophe en prenant certaines mesures, et le paragraphe 2 donne une liste indicative de ces mesures.

2) Ainsi que cela est indiqué dans le projet d'article 2, la réduction des risques de catastrophe relève du champ d'application du présent projet d'articles. La notion de réduction des risques de catastrophe, qui a son origine dans plusieurs résolutions de l'Assemblée générale, a été étoffée lors de la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes naturelles, tenue à Yokohama (Japon) du 23 au 27 mai 1994¹⁰², dans le Cadre d'action de Hyogo, dans le Cadre de Sendai et lors de plusieurs sessions de la Plateforme mondiale pour la réduction des risques de catastrophe.

3) Lors de la quatrième session de la Plateforme mondiale pour la réduction des risques de catastrophe, tenue en 2013, le Président a, dans sa déclaration de clôture, appelé l'attention sur le fait qu'« [i] [était] de plus en plus reconnu que la prévention et la réduction des risques de catastrophe [étaient] une obligation légale, qui englob[ait] les évaluations des risques, l'établissement de systèmes d'alerte rapide, et le droit d'accéder à l'information sur les risques¹⁰³ ». À la troisième Conférence mondiale des Nations Unies sur la réduction des risques de catastrophe,

¹⁰⁰ Voir, par exemple, l'Accord de l'ASEAN, art. 18, par. 1.

¹⁰¹ Voir, par exemple, l'article 3 de la Convention de Tampere (qui préconise « [l]a mise en œuvre d'équipement de télécommunication de Terre et par satellite pour prévoir et surveiller les risques naturels, les risques sanitaires et les catastrophes et pour fournir des informations y relatives » et « [l]e partage des informations concernant les risques naturels, les risques sanitaires et les catastrophes entre les États parties et avec d'autres États et des entités autres que des États, et la diffusion de ces informations auprès du public et notamment des communautés exposées »); et les Directives d'Oslo (note 30 *supra*), par. 54. Voir aussi l'étude du Secrétariat sur la protection des personnes en cas de catastrophe (A/CN.4/590 [et Add.1 à 3]) [note 14 *supra*], par. 158 à 173.

¹⁰² *Rapport de la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes naturelles, Yokohama, 23-27 mai 1994* (A/CONF.172/9), chap. I, résolution 1, annexe I: Stratégie de Yokohama pour un monde plus sûr – Directives pour la prévention des catastrophes naturelles, la préparation aux catastrophes et l'atténuation de leurs effets.

¹⁰³ Bureau des Nations Unies pour la prévention des catastrophes, *Compte rendu de la quatrième session de la plate-forme mondiale pour*

« les États ont également renouvelé l'engagement qu'ils avaient pris d'agir d'urgence pour atténuer les risques de catastrophe et accroître la résilience¹⁰⁴ ». Le Cadre de Sendai souligne qu'« [i]l faut d'urgence prévoir, planifier et réduire les risques de catastrophe pour mieux protéger les êtres humains, les collectivités et les pays », et que « partout, ceux qui créent de tels risques doivent rendre des comptes »¹⁰⁵. En outre, il énonce le principe selon lequel « [c]haque État est responsable au premier chef de la prévention et de la réduction des risques de catastrophe, notamment par le recours à la coopération internationale, régionale, sous-régionale, transfrontière ou bilatérale¹⁰⁶ ». Enfin, il souligne qu'« afin de parvenir à « [l]a réduction substantielle des pertes et des risques liés aux catastrophes en termes de vies humaines, d'atteinte aux moyens de subsistance et à la santé des personnes, et d'atteinte aux biens économiques, physiques, sociaux, culturels et environnementaux des personnes, des entreprises, des collectivités et des pays¹⁰⁷ », il faut chercher à atteindre l'objectif suivant : « [é]carter les nouveaux risques de catastrophe et réduire les risques existants en prenant des mesures intégrées et globales dans les domaines économique, structurel, juridique, social, culturel, environnemental, technologique, politique et institutionnel et dans les secteurs de la santé et de l'éducation qui permettent d'éviter l'exposition aux aléas ou de réduire la vulnérabilité aux catastrophes, améliorent la préparation à l'intervention et aux activités de relèvement, et renforcent ainsi la résilience¹⁰⁸ ».

4) La Commission se fonde sur les principes fondamentaux de la souveraineté de l'État et de la non-intervention, et s'inspire en même temps de principes du droit international des droits de l'homme, notamment les obligations qu'ont contractées les États pour ce qui est de respecter et de protéger les droits de l'homme, en particulier le droit à la vie. La protection implique une obligation positive, à la charge des États, de prendre les mesures nécessaires et appropriées pour prévenir les préjudices que pourrait causer une catastrophe imminente. Plusieurs décisions de juridictions internationales le confirment, en particulier les arrêts rendus par la Cour européenne des droits de l'homme dans les affaires *Öneryildiz c. Turquie*¹⁰⁹ et *Boudaïeva et autres c. Russie*¹¹⁰, dans lesquels la Cour a confirmé l'obligation de prendre des mesures préventives. Par ailleurs, le projet d'article 9 tient compte de plusieurs principes du droit international de l'environnement, y compris le principe de la « diligence requise ».

5) Un fondement juridique important du projet d'article 9 est la pratique largement répandue des États témoignant de leur engagement en faveur de la réduction des risques de catastrophe. Des États et des organisations internationales ont conclu à cette fin des accords multilatéraux, régionaux

et bilatéraux, notamment l'Accord de Paris (2015) ; Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030 (2015)¹¹¹ ; le Programme d'action d'Addis-Abeba issu de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement (2015)¹¹² ; les Modalités d'action accélérées des petits États insulaires en développement (Orientations de Samoa) (2014)¹¹³ ; l'Accord de l'ASEAN¹¹⁴ ; le Plan d'action de Beijing pour l'atténuation des risques de catastrophe en Asie (2005)¹¹⁵ ; la Déclaration de Delhi sur la réduction des risques de catastrophe en Asie (2007)¹¹⁶ ; la Déclaration de Kuala Lumpur sur la réduction des risques de catastrophe en Asie (2008)¹¹⁷ ; la Déclaration d'Incheon sur la réduction des risques de catastrophe en Asie et dans le Pacifique (2010)¹¹⁸ ; la Feuille de route régionale d'Incheon et le Plan d'action pour la réduction des risques de catastrophe par l'adaptation aux changements climatiques en Asie et dans le Pacifique¹¹⁹, réaffirmant le Cadre d'action de Hyogo et proposant des initiatives asiatiques en vue de l'adaptation au changement climatique et de la réduction des risques de catastrophe, compte tenu de la vulnérabilité de la région ; la déclaration adoptée à la réunion de la Plateforme océanique pour la gestion des risques de catastrophe, intitulée « La voie à suivre : vers un développement résilient face aux risques climatiques et aux catastrophes dans le Pacifique » (2014)¹²⁰ ; le Cadre de coopération pour renforcer la coopération régionale entre les autorités de gestion des catastrophes de la région de l'Asie centrale et du Caucase du Sud dans le domaine de la réduction des risques de catastrophe (2015)¹²¹ ; la Stratégie régionale africaine pour la réduction des risques de catastrophe (2004)¹²², élaborée par l'Union africaine et suivie d'un programme d'action pour sa mise en œuvre (initialement pour la période allant de 2005 à 2010, mais

¹¹¹ Résolution 70/1 de l'Assemblée générale en date du 25 septembre 2015.

¹¹² Résolution 69/313 de l'Assemblée générale en date du 27 juillet 2015, annexe.

¹¹³ Résolution 69/15 de l'Assemblée générale en date du 14 novembre 2014, annexe.

¹¹⁴ L'Accord de l'ASEAN est le premier traité international sur la prévention des risques de catastrophe élaboré après l'adoption du Cadre d'action de Hyogo.

¹¹⁵ Adopté à la Conférence asiatique sur la prévention des catastrophes, tenue à Beijing du 27 au 29 septembre 2005.

¹¹⁶ Adoptée à la deuxième Conférence ministérielle asiatique sur la réduction des risques de catastrophe, tenue à New Delhi les 7 et 8 novembre 2007.

¹¹⁷ Adoptée à la troisième Conférence ministérielle asiatique sur la réduction des risques de catastrophe, tenue à Kuala Lumpur du 2 au 4 décembre 2008. Disponible à l'adresse suivante : www.preventionweb.net/files/3089_KLDeclarationonDisasterRiskReductioninAsia202008.pdf.

¹¹⁸ Adoptée à la quatrième Conférence ministérielle asiatique sur la réduction des risques de catastrophe, tenue à Incheon (République de Corée) du 25 au 28 octobre 2010. Disponible à l'adresse suivante : www.preventionweb.net/files/16327_finalincheondeclaration1028.pdf.

¹¹⁹ Voir www.unisdr.org/files/20382_summaryof4hamcdrr.pdf.

¹²⁰ Document final de la sixième session de la Plateforme océanique pour la gestion des risques de catastrophe, 2-4 juin 2014, Suva (Fidji), document A/CONF.224/PC(I)/9.

¹²¹ Adopté à la Réunion ministérielle régionale des autorités chargées de la gestion des catastrophes des pays de l'Asie centrale et du Caucase du Sud, tenue à Bichkek le 30 janvier 2015. Disponible à l'adresse suivante : www.preventionweb.net/files/42374_frameworkofcooperationregionaldrcra.pdf.

¹²² Disponible à l'adresse suivante : www.unisdr.org/files/4038_africaregionalstrategy1.pdf.

la réduction des risques de catastrophe, Genève, 19-23 mai 2013 : investir aujourd'hui pour des lendemains plus sûrs, p. 13.

¹⁰⁴ Cadre de Sendai (voir *supra* la note 19), avant-propos, par. 2 (note de bas de page omise). Voir la Déclaration de Sendai dans la résolution 69/283 de l'Assemblée générale, annexe I.

¹⁰⁵ Cadre de Sendai (voir *supra* la note 19), par. 5 et 6.

¹⁰⁶ *Ibid.*, par. 19 a (principes directeurs).

¹⁰⁷ *Ibid.*, par. 16 (résultat escompté).

¹⁰⁸ *Ibid.*, par. 17 (objectif à atteindre).

¹⁰⁹ *Öneryildiz c. Turquie* [GC], n° 48939/99, CEDH 2004-XII.

¹¹⁰ *Boudaïeva et autres c. Russie* (voir *supra* la note 61).

prolongé par la suite jusqu'en 2015)¹²³; le projet de loi de la Communauté d'Afrique de l'Est sur la réduction des risques de catastrophe et la gestion des catastrophes (2013)¹²⁴; quatre sessions de la Plateforme régionale africaine pour la réduction des risques de catastrophe, dont la plus récente s'est tenue en 2013¹²⁵; la Déclaration de Yaoundé sur la mise en œuvre du Cadre de Sendai en Afrique (2015)¹²⁶; la Stratégie arabe pour la réduction des risques de catastrophes d'ici à 2020 (2010)¹²⁷; la Déclaration de Charm el-Cheikh sur la réduction des risques de catastrophe (2014)¹²⁸; la Déclaration d'Asunción sur des principes directeurs en vue de l'adoption d'un plan d'action régional pour l'application du Cadre de Sendai 2015-2030 (2016)¹²⁹; la Déclaration d'Aqaba sur la réduction des risques de catastrophe dans les villes (2013)¹³⁰; le Protocole du Parlement latino-américain sur la gestion des risques de catastrophe en Amérique latine et dans les Caraïbes (2013)¹³¹; le Communiqué de Guayaquil de la quatrième session de la Plateforme régionale pour la prévention des catastrophes dans les Amériques (2014)¹³²; le Communiqué de Nayarit sur les mesures à prendre pour renforcer la réduction des risques de catastrophe dans les Amériques (2011)¹³³; le résultat de la Conférence ministérielle européenne sur la réduction des risques de catastrophe: vers un cadre de réduction des risques de catastrophe pour l'après-2015 – Pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes (2014)¹³⁴; la sixième réunion annuelle du Forum européen pour la

réduction des risques de catastrophe – Feuille de route pour la mise en œuvre du Cadre de Sendai (2015)¹³⁵; la déclaration commune des Ministres des affaires étrangères des pays du Processus de coopération d'Europe du Sud-Est intitulée «Solidarity in Action» (2013)¹³⁶; le mécanisme de protection civile de l'Union européenne (2013)¹³⁷; la résolution 6 sur le renforcement des cadres juridiques applicables aux interventions en cas de catastrophe, à la réduction des risques et aux premiers secours, adoptée à la trente-deuxième Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (2015)¹³⁸; et le plan d'action de la Commission européenne sur le Cadre de Sendai (2016)¹³⁹.

6) L'incorporation par les États de mesures de réduction des risques de catastrophe dans leurs politiques et ordres juridiques nationaux témoigne également de cet engagement. Il ressort d'une compilation de rapports nationaux de suivi de la mise en œuvre du Cadre d'action de Hyogo¹⁴⁰ et d'autres sources que, en 2016, 64 États ou régions ont annoncé avoir adopté des politiques spécifiques de réduction des risques de catastrophe, couvrant ainsi de manière homogène tous les continents et parties du monde, y compris les principales zones à risque. Ces États sont les suivants: Algérie, Allemagne, Anguilla, Argentine, Arménie, Bangladesh, Bolivie (État plurinational de), Brésil, Canada, Cabo Verde, Chili, Colombie, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Cuba, États-Unis d'Amérique, ex-République yougoslave de Macédoine, Fidji, Finlande, Géorgie, Ghana, Guatemala, Honduras, Îles Cook, Îles Marshall, Îles Vierges britanniques, Inde, Indonésie, Italie, Japon, Kenya, Liban, Madagascar, Malawi, Malaisie, Maldives, Maroc, Maurice, Mexique, Mongolie, Mozambique, Népal, Nicaragua, Nigéria, Norvège, Nouvelle-Zélande, Panama, Paraguay, Pérou, Pologne, République arabe syrienne, République démocratique populaire lao, République dominicaine, République-Unie de Tanzanie, Saint-Kitts-et-Nevis, Sainte-Lucie, Samoa, Sénégal, Sri Lanka, Suède, Suisse, Thaïlande, Vanuatu et Venezuela (République bolivarienne du). Plus récemment, le Bureau des Nations Unies pour la prévention des catastrophes a recensé 93 États¹⁴¹ qui s'étaient dotés de dispositifs nationaux pour la réduction des risques de catastrophe qui, selon le Cadre de Sendai, sont des pôles de coordination des pouvoirs publics, composés de parties prenantes aux

¹²³ Programme d'action élargi pour la mise en œuvre de la Stratégie régionale africaine sur la prévention des risques de catastrophe (2006-2015). Disponible à l'adresse suivante: www.unisdr.org/files/19613_bookletpoafrench.pdf.

¹²⁴ Disponible à l'adresse suivante: www.unisdr.org/files/48230_eacdrbill.pdf.

¹²⁵ Bureau des Nations Unies pour la prévention des catastrophes, «Africa seeks united position on disaster risk reduction», 13 février 2013. Disponible à l'adresse suivante: www.unisdr.org/archive/31224.

¹²⁶ Adoptée à la quatrième Session de haut niveau sur la réduction des risques de catastrophe, tenue à Yaoundé le 23 juillet 2015. Disponible à l'adresse suivante: www.preventionweb.net/files/43907_43907_yaoundedeclarationfr.pdf.

¹²⁷ Adoptée par le Conseil des ministres de la région arabe chargés des questions d'environnement à sa vingt-deuxième session, tenue au Caire les 19 et 20 décembre 2010. Disponible à l'adresse suivante: www.unisdr.org/files/18903_17934asdrfinalenglishjanuary20111.pdf.

¹²⁸ Adoptée à la deuxième Conférence arabe sur la réduction des risques de catastrophe, tenue à Charm el-Cheikh (Égypte) du 14 au 16 septembre 2014. Disponible à l'adresse suivante: [www.preventionweb.net/files/42726_42726sharmdeclarationpublicationfin\[1\].pdf](http://www.preventionweb.net/files/42726_42726sharmdeclarationpublicationfin[1].pdf).

¹²⁹ Adoptée à la première Réunion des ministres et des responsables de haut niveau sur la mise en œuvre du Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015-2030 dans les Amériques, tenue à Asunción les 8 et 9 juin 2016. Disponible à l'adresse suivante: www.preventionweb.net/files/49235_asunciondeclaration2016.pdf.

¹³⁰ Adoptée à la première Conférence arabe sur la réduction des risques de catastrophe, tenue à Aqaba (Jordanie) du 19 au 21 mars 2013. Disponible à l'adresse suivante: www.preventionweb.net/files/31093_aqabadecclarationfrenchfinaldraft.pdf.

¹³¹ <https://eird.org/americas/noticias/protocolo-sobre-gestion-del-riesgo.pdf>.

¹³² La quatrième session a eu lieu à Guayaquil (Équateur) du 27 au 29 mai 2014. Disponible à l'adresse suivante: www.preventionweb.net/files/37662_communiqueguayaquilpr1428may14%5b1%5d.pdf.

¹³³ Adopté à la deuxième session de la Plateforme régionale pour la prévention des catastrophes dans les Amériques, tenue à Nayarit (Mexique) du 15 au 17 mars 2011. Disponible à l'adresse suivante: www.unisdr.org/files/18603_communiqnenayarit.pdf.

¹³⁴ Résultat de la Conférence ministérielle européenne sur la réduction des risques de catastrophe, document A/CONF.224/PC(I)/12.

¹³⁵ La sixième réunion annuelle a eu lieu à Paris du 7 au 9 octobre 2015. Disponible à l'adresse suivante: www.preventionweb.net/files/55096_55096fdrroadmap20152020anditsacti.pdf.

¹³⁶ Adoptée par les Ministres à Ohrid (ex-République yougoslave de Macédoine) le 31 mai 2013. Disponible à l'adresse suivante: www.preventionweb.net/files/31414_solidarityinactionjointstatement.pdf.

¹³⁷ Décision n° 1313/2013/UE du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relative au mécanisme de protection civile de l'Union, *Journal officiel de l'Union européenne*, L 347 (20 décembre 2013).

¹³⁸ La Conférence a eu lieu à Genève du 8 au 10 décembre 2015. Disponible à l'adresse suivante: https://rcrconference.org/app/uploads/2015/04/32IC-AR6-Legal-frameworks-for-disaster_FR.pdf.

¹³⁹ Voir Commission européenne, «Action Plan on the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030: A disaster risk-informed approach for all EU policies», document de travail, SWD(2016) 205 final/2, 17 juin 2016. Disponible à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/echo/sites/echo-site/files/sendai_swd_2016_205_0.pdf.

¹⁴⁰ Cadre d'action de Hyogo, priorité 1, indicateur de base 1.1. Voir www.preventionweb.net/english/hyogo/progress.

¹⁴¹ Pour consulter la liste des États qui ont adopté une plateforme nationale, voir www.undrr.org/.

niveaux national et local, tels que des dispositifs nationaux et locaux de réduction des risques de catastrophe, visant notamment à déterminer les risques de catastrophe sectoriels et multisectoriels, à sensibiliser le public aux risques de catastrophe et à faire mieux comprendre ceux-ci grâce à l'échange et à la diffusion d'informations et de données à caractère non sensible, à contribuer à l'élaboration de rapports sur les risques de catastrophe au plan local comme au plan national et à leur coordination, à coordonner des campagnes de sensibilisation du public aux risques de catastrophe, à faciliter et à appuyer la coopération multisectorielle locale (par exemple entre les administrations locales) et à contribuer à l'élaboration de plans de gestion des risques de catastrophe et de toutes les politiques s'y rapportant aux niveaux national et local, et à en rendre compte¹⁴². Plusieurs pays ont adopté une législation consacrée à la réduction des risques de catastrophe, sous forme de textes autonomes ou de textes s'insérant dans un cadre juridique plus général concernant à la fois la gestion des risques de catastrophe et les réponses en cas de catastrophe. C'est notamment le cas de l'Algérie¹⁴³, du Cambodge¹⁴⁴, du Cameroun¹⁴⁵, de la Chine¹⁴⁶, d'El Salvador¹⁴⁷, de la Slovaquie¹⁴⁸, des États-Unis¹⁴⁹, de l'Estonie¹⁵⁰, des Philippines¹⁵¹, de la France¹⁵², de la Géorgie¹⁵³, du Guatemala¹⁵⁴, d'Haïti¹⁵⁵, de la Hongrie¹⁵⁶, de l'Inde¹⁵⁷, de l'Indonésie¹⁵⁸, de l'Italie¹⁵⁹, de Madagascar¹⁶⁰,

de la Namibie¹⁶¹, de la Nouvelle-Zélande¹⁶², du Pakistan¹⁶³, du Pérou¹⁶⁴, de la République de Corée¹⁶⁵, de la République dominicaine¹⁶⁶, de l'Afrique du Sud¹⁶⁷ et de la Thaïlande¹⁶⁸.

7) Le projet d'article 9 doit être lu conjointement avec les règles d'applicabilité générale figurant dans le présent projet d'articles, y compris celles concernant principalement la réponse à une catastrophe.

8) Le paragraphe 1 commence par les mots « Chaque État ». La Commission a préféré utiliser cette formule plutôt que les termes « les États » pour des raisons de cohérence avec les projets d'article déjà adoptés, dans lesquels elle avait pris soin de désigner l'État ou les États ayant l'obligation juridique d'agir. Dans les projets d'article traitant directement de la réponse en cas de catastrophe, une distinction existe entre le ou les États touchés et les autres États; en revanche, avant une catastrophe, l'obligation en question s'impose à chaque État. De plus, ainsi qu'il ressort du paragraphe 2, l'obligation de prévenir les risques appelle la prise de mesures essentiellement au niveau national. Les mesures de ce type qui nécessitent des contacts entre États ou avec d'autres entités susceptibles de prêter assistance sont censées être couvertes par le projet d'article 7. En d'autres termes, l'obligation s'applique à chaque État individuellement. C'est pourquoi la Commission a décidé de ne pas utiliser l'expression « les États », également pour éviter de porter à croire qu'il s'agit d'une obligation collective.

9) L'utilisation du temps présent signifie qu'il existe une obligation juridique internationale d'agir comme le prescrit le paragraphe et c'est là la manière la plus succincte d'exprimer cette obligation juridique. Tous les États ont la même obligation, mais il est rendu compte dans l'expression « en adoptant les mesures appropriées » des différences existant dans les moyens dont chacun dispose pour donner effet à cette obligation.

10) Il s'agit de l'obligation de « réduction des risques de catastrophe ». La Commission a adopté cette formule pour tenir compte du fait que la position actuelle de la communauté internationale, telle qu'elle est exprimée dans plusieurs textes majeurs, dont le Cadre de Sendai est le plus récent, est que l'attention doit être portée sur

¹⁴² Cadre de Sendai (voir *supra* la note 19), par. 27 g.

¹⁴³ Loi n° 04-20 du 25 décembre 2004 relative à la prévention des risques majeurs et à la gestion des catastrophes dans le cadre du développement durable, *Journal officiel de la République algérienne*, n° 84 (29 décembre 2004).

¹⁴⁴ Loi sur la gestion des catastrophes, NS/RKM/0715/007, approuvée par le Sénat le 30 juin 2015. Disponible à l'adresse suivante: www.ifrc.org/Global/Publications/IDRL/DM%20acts/Cambodia%20DM%20Law_English.pdf.

¹⁴⁵ Arrêté n° 037/PM du 19 mars 2003 portant création, organisation et fonctionnement d'un observatoire national des risques.

¹⁴⁶ Loi sur les interventions d'urgence (2007). Disponible à l'adresse suivante: http://english.mee.gov.cn/Resources/laws/envir_elatedlaws/201705/t20170514_414040.shtml.

¹⁴⁷ Loi sur la protection civile, la prévention des catastrophes et l'atténuation de leurs effets (2005).

¹⁴⁸ Loi sur la protection contre les catastrophes naturelles et autres aléas (2006).

¹⁴⁹ Loi n° 106-390 sur l'atténuation des effets des catastrophes (2000).

¹⁵⁰ Loi sur la préparation aux situations d'urgence (2000).

¹⁵¹ Loi sur la gestion des risques de catastrophe (2006).

¹⁵² Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, *Journal officiel de la République française* (31 juillet 2003).

¹⁵³ Loi sur la sécurité publique, n° 2467-III (2014). Disponible à l'adresse suivante: <https://matsne.gov.ge/en/document/view/2363013>.

¹⁵⁴ Loi n° 109-96 sur la Commission nationale de coordination chargée de la prévention des catastrophes (1996).

¹⁵⁵ Ministère de l'intérieur et des collectivités locales, « Plan national de gestion des risques et des désastres », février 2001.

¹⁵⁶ Loi LXXIV sur la gestion et l'organisation des mesures de protection et de lutte contre les accidents majeurs impliquant des substances dangereuses (1999).

¹⁵⁷ Loi n° 53 sur la gestion des catastrophes (2005), *The Gazette of India*, n° 64 (26 décembre 2005).

¹⁵⁸ Loi n° 24 sur la gestion des catastrophes (2007).

¹⁵⁹ Décret portant création d'une plateforme nationale pour la réduction des risques de catastrophe (2008).

¹⁶⁰ Décret n° 2005-866 fixant les modalités d'application de la loi n° 2003-010 du 5 septembre 2003 relative à la politique nationale de gestion des risques et des catastrophes (2005).

¹⁶¹ Loi n° 10 sur la gestion des risques de catastrophe (2012), *Government Gazette of the Republic of Namibia*, n° 5029 (3 septembre 2012).

¹⁶² Ordonnance portant création du plan de gestion des situations d'urgence intéressant la défense civile nationale, SR 2005/295 (2005).

¹⁶³ Loi XXIV sur la gestion des catastrophes (2010), *The Gazette of Pakistan* (11 décembre 2010). Voir également la déclaration officielle du Gouvernement pakistanais à la troisième session de la Plateforme mondiale pour la réduction des risques de catastrophe, en 2011, disponible à l'adresse suivante: www.preventionweb.net/files/globalplatform/pakistanofficialstatement.pdf.

¹⁶⁴ Loi n° 29664 portant création du système national de gestion des risques de catastrophe (2011).

¹⁶⁵ Loi sur les réponses en cas de catastrophe naturelle (1995), et loi sur la gestion des catastrophes (2010).

¹⁶⁶ Décret n° 874-09 portant approbation du règlement d'application de la loi n° 147-02 sur la gestion des risques et portant abrogation des chapitres 1, 2, 3, 4 et 5 du décret n° 932-03 (2009).

¹⁶⁷ Loi n° 57 sur la gestion des catastrophes (2002), *Government Gazette*, vol. 451, n° 24252 (15 janvier 2003).

¹⁶⁸ Loi sur la prévention des catastrophes et l'atténuation de leurs effets (2007).

la réduction du risque de dommages résultant d'un aléa, par opposition à la prévention et à la gestion des catastrophes elles-mêmes. C'est pourquoi l'accent est mis au paragraphe 1 sur la réduction des risques de catastrophe. Cela suppose l'adoption de certaines mesures pour prévenir les catastrophes, en atténuer les effets et s'y préparer. L'obligation envisagée est une obligation de comportement et non de résultat; en d'autres termes, il s'agit non pas de prévenir les catastrophes ou d'en atténuer les effets de façon complète, mais plutôt de réduire le dommage qui risque d'en résulter.

11) L'expression «en adoptant les mesures appropriées» indique le comportement spécifique qui est requis. Outre la précision supplémentaire qu'apportent les mots «d'ordre législatif et réglementaire» expliqués au paragraphe 13 *infra*, les «mesures» à prendre sont qualifiées d'«appropriées», ce qui est conforme à la pratique en vigueur. Le mot «appropriées» sert donc à préciser qu'il ne s'agit pas ici de mesures générales, mais de mesures spécifiques et concrètes pour prévenir les catastrophes, en atténuer les effets et s'y préparer. Ce qui pourrait être «approprié» dans un cas particulier doit être apprécié du point de vue de l'objectif déclaré des mesures à prendre, à savoir «prévenir les catastrophes, atténuer leurs effets et s'y préparer», de manière à réduire les risques. Cela doit être évalué dans le contexte plus large des moyens de l'État concerné et des ressources dont ce dernier dispose, comme indiqué au paragraphe 9 *supra*. En conséquence, l'expression «en adoptant les mesures appropriées» vise à préciser le caractère relatif de l'obligation. L'obligation fondamentale de diligence est inhérente à la notion d'«approprié». Il est en outre entendu que l'efficacité des mesures en question est visée implicitement dans cette formule.

12) Le paragraphe indique, par les mots «y compris d'ordre législatif et réglementaire», le contexte spécifique dans lequel les mesures doivent être prises. Le résultat envisagé consiste en plusieurs mesures concrètes qui sont généralement prises dans le contexte d'un cadre législatif ou réglementaire. C'est pourquoi, pour les États qui ne sont pas déjà dotés d'un tel cadre juridique, l'obligation générale de réduire les risques de catastrophe emporte l'obligation d'en mettre un en place afin de pouvoir prendre les mesures «appropriées». L'expression «d'ordre législatif et réglementaire» doit être entendue au sens large, comme englobant le maximum de types de mesures d'ordre juridique, puisqu'il est généralement admis que c'est la manière la plus commune et efficace de faciliter (d'où le mot *through* dans la version anglaise) la prise de mesures de réduction des risques de catastrophe au niveau national.

13) Les mots «y compris» indiquent que, si les mesures «d'ordre législatif et réglementaire» sont peut-être les principales méthodes, il peut y avoir d'autres dispositifs permettant de prendre de telles mesures. Les mots «y compris» ont été choisis pour que la disposition ne soit pas interprétée comme exigeant toujours l'adoption et la mise en œuvre de mesures législatives et réglementaires spécifiques. Cela laisse un certain pouvoir discrétionnaire à chaque État pour décider du type de cadre juridique applicable, étant entendu qu'être doté d'un cadre juridique anticipant la prise de «mesures appropriées» est une condition *sine qua non* de la réduction des risques de catastrophe.

14) L'expression «d'ordre législatif et réglementaire» sous-entend que des mécanismes de mise en œuvre et d'engagement de la responsabilité en cas de non-exécution soient définis dans le cadre de l'ordre juridique interne. Ces questions, bien qu'importantes, ne sont pas les seules pouvant faire l'objet de mesures législatives et réglementaires dans le domaine de la réduction des risques de catastrophe.

15) Le dernier membre de phrase, à savoir «pour prévenir les catastrophes, atténuer leurs effets et s'y préparer», vise le but des mesures «appropriées» que les États doivent prendre avant qu'une catastrophe se produise pour faire face aux situations d'exposition, de vulnérabilité et de danger, l'objectif ultime étant de réduire les risques de catastrophe. Il reprend la formule qui est utilisée dans les principaux instruments relatifs à la réduction des risques de catastrophe. La Commission a tenu compte du fait qu'adopter une formulation différente risquait de donner lieu à des interprétations *a contrario* quant aux types d'activités attendues dans le cadre du projet d'article. En outre, elle était d'avis que ce dernier membre de phrase répondrait aux exigences du Cadre de Sendai, s'agissant de prévenir l'apparition de nouveaux risques et de réduire ceux qui existent déjà, et de renforcer ainsi la résilience.

16) La *Terminologie pour la prévention des risques de catastrophe* établie en 2009¹⁶⁹ par le Bureau des Nations Unies pour la prévention des catastrophes illustre le sens de chacun des trois mots utilisés, prévention, atténuation et préparation :

[La prévention est l']ensemble d'activités permettant d'éviter complètement l'impact négatif des aléas [...].

[...] La prévention (c'est-à-dire la prévention des catastrophes) exprime le concept et l'intention d'éviter complètement les effets négatifs éventuels par le biais de mesures prises à l'avance. [...] Très souvent, l'absence totale de pertes n'est pas possible et la tâche se transforme en mesures d'atténuation. C'est en partie pour cette raison que les termes de prévention et d'atténuation sont parfois utilisés de manière interchangeable.

[Les mesures d'atténuation visent] [l]a réduction ou la limitation de l'impact négatif des aléas et des catastrophes.

[...] Les effets néfastes des risques ne peuvent souvent pas être entièrement évités, mais leur ampleur ou leur gravité peuvent être considérablement réduites par différentes stratégies et actions. [...] Il convient de noter que dans le changement climatique, «l'atténuation» est définie différemment : il s'agit du terme utilisé pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre qui sont à l'origine du changement climatique¹⁷⁰.

[L'état de préparation consiste dans] [l]es connaissances et les capacités développées par les gouvernements, les professionnels d'intervention et autres organisations concernées, les communautés et les individus, de manière à anticiper efficacement, à réagir et à récupérer, des impacts probables, imminents ou en cours.

[...] La préparation est réalisée dans le cadre de la gestion des risques de catastrophe et vise à renforcer les capacités nécessaires pour gérer efficacement tous les types de situations d'urgence et pour permettre une transition harmonieuse entre la réponse et la reprise soutenue. La préparation est basée sur une solide analyse des risques de catastrophe et de bonnes liaisons avec les systèmes d'alerte précoce [...]. [Les mesures

¹⁶⁹ Voir www.preventionweb.net/files/7817_UNISDRterminology_French.pdf.

¹⁷⁰ La Commission est consciente de la différence entre les termes «mitigation» et «atténuation des effets» utilisés officiellement à l'Organisation des Nations Unies en anglais et en français.

à prendre] doivent être soutenu[s] par les institutions, et des capacités juridiques et budgétaires.

La Commission est consciente du fait que les termes susmentionnés peuvent faire l'objet d'une interprétation plus poussée par l'Assemblée générale sur la base des résultats des travaux du Groupe de travail intergouvernemental d'experts à composition non limitée chargé des indicateurs et de la terminologie relatifs à la réduction des risques de catastrophe, créé en application de la résolution 69/284 du 3 juin 2015.

17) Le paragraphe 2 énumère trois catégories de mesures de réduction des risques de catastrophe, à savoir : la réalisation d'évaluations des risques, la collecte et la diffusion d'informations relatives aux risques et aux pertes subies dans le passé, et la mise en place et l'exploitation de systèmes d'alerte rapide. Comme indiqué au paragraphe 3 *supra*, ces trois catégories de mesures ont été spécifiquement évoquées dans la déclaration de clôture du Président de la quatrième session de la Plateforme mondiale pour la prévention des risques de catastrophe, en mai 2013¹⁷¹. La Commission a décidé de se référer explicitement à ces trois exemples qui sont de nos jours les mesures les plus fréquentes de réduction des risques de catastrophe. L'intégration de ces mesures dans le Cadre de Sendai confirme leur intérêt. Le mot «notamment» indique que la liste n'est pas exhaustive. Les trois catégories de mesures énumérées sont sans préjudice d'autres activités de réduction des risques de catastrophe qui sont en cours ou pourraient être entreprises à l'avenir.

18) Les mesures pratiques, structurelles et non structurelles, susceptibles d'être adoptées, sont innombrables et dépendent de la situation sociale, environnementale, financière, culturelle et autre. La pratique des secteurs public et privé, ainsi que des instruments tels que le Cadre de Sendai, fournissent des exemples en abondance, parmi lesquels on peut citer : la préparation et l'éducation au niveau communautaire, la mise en place de cadres de gestion des risques de catastrophe, la planification d'urgence, la création de mécanismes de surveillance, le contrôle de l'utilisation des sols, les normes de construction, la gestion des écosystèmes, les systèmes de drainage, les dispositifs de protection sociale en ce qui concerne la vulnérabilité et la résilience, la divulgation des risques, les investissements tenant compte des risques et l'assurance.

19) Les trois catégories de mesures consécutivement énumérées au paragraphe 2 ont pour trait commun de faciliter l'élaboration et l'applicabilité de beaucoup d'autres mesures, voire de toute autre mesure, concernant par exemple les cadres normatifs et la définition de priorités ou la planification d'investissements, dans les secteurs public et privé.

20) La première catégorie de mesures – évaluations des risques – vise l'acquisition de connaissances concernant les aléas, l'exposition et les vulnérabilités, ainsi que les tendances des risques liés aux catastrophes. C'est donc la première étape de toute mesure raisonnable de réduction des risques de catastrophe. En l'absence de connaissances suffisamment solides des circonstances et des facteurs qui sous-tendent les risques de catastrophe et de

leurs caractéristiques, il n'est pas possible de définir des mesures et de les appliquer efficacement. Les évaluations des risques obligent également à se pencher de plus près sur les réalités locales et à faire participer les communautés locales.

21) La deuxième catégorie de mesures – collecte et diffusion d'informations relatives aux risques et aux pertes subies dans le passé – est l'étape suivante. La réduction des risques de catastrophe requiert la participation de tous les acteurs des secteurs public et privé et de la société civile. La collecte et la diffusion d'informations devraient avoir pour corollaire le libre accès aux informations sur les risques et les pertes subies dans le passé, ce qui est un facteur d'efficacité dans la prise de décisions et dans l'action. Cela permet à toutes les parties prenantes d'assumer la responsabilité de leurs actes et de définir les priorités aux fins de la planification et des investissements en tenant compte des risques ; cela améliore aussi la transparence des opérations et la surveillance et le contrôle publics. La Commission tient à souligner combien il est souhaitable que des informations sur les risques et les pertes subies dans le passé soient diffusées et librement accessibles, ce qui correspond à la tendance actuelle mettant l'accent sur l'importance que revêt l'accès du public à ces informations. La Commission, tout en constatant l'existence de cette tendance, a estimé qu'il était préférable d'en traiter dans le commentaire plutôt que dans le paragraphe 2 lui-même, car en faire une obligation juridique uniforme pourrait être trop lourd pour certains États.

22) La troisième catégorie de mesures concerne les systèmes d'alerte rapide, qui permettent de déclencher et de mettre en œuvre des plans d'urgence, limitant ainsi l'exposition à un aléa ; de ce fait, ces systèmes sont une condition préalable à une préparation et une réponse efficaces.

23) Comme cela est expliqué au paragraphe 8 *supra*, le projet d'article 9 concerne la prise des mesures envisagées au niveau national. Tout élément interétatique sera couvert par l'obligation de coopérer énoncée dans le projet d'article 7. C'est pourquoi la portée d'une éventuelle obligation juridique internationale relative à l'une quelconque des mesures énumérées ou à d'autres mesures qui peuvent être prises pour réduire les risques de catastrophe doit être déterminée au regard des accords ou arrangements spécifiques que chaque État a conclus en la matière avec d'autres acteurs avec lesquels il a l'obligation de coopérer.

Article 10. Rôle de l'État touché

1. L'État touché a le devoir d'assurer la protection des personnes et la fourniture de secours sur son territoire, ou sur tout territoire relevant de sa juridiction ou sous son contrôle.

2. L'État touché a le rôle principal en ce qui concerne la direction, le contrôle, la coordination et la supervision de tels secours.

Commentaire

1) Le projet d'article 10 concerne l'État touché dans le contexte de la protection des personnes en cas de

¹⁷¹ Voir *supra* la note 103.

catastrophe sur son territoire ou sur tout territoire relevant de sa juridiction ou sous son contrôle. Le terme «rôle» figurant dans le titre est une formulation large qui vise à couvrir également la «fonction» de l'État. Le paragraphe 1 exprime l'obligation de l'État touché de protéger les personnes et de fournir des secours en cas de catastrophe. Le paragraphe 2 affirme le rôle principal incombant à l'État touché en ce qui concerne la réponse en cas de catastrophe sur son territoire ou sur tout territoire relevant de sa juridiction ou sous son contrôle.

2) Le projet d'article 10 repose sur le principe fondamental de souveraineté, tel qu'il est souligné dans le préambule du présent projet d'articles. Le principe de souveraineté et son corollaire, le principe de non-intervention, inspirent la Charte des Nations Unies¹⁷² et nombre d'instruments juridiques internationaux et de décisions juridictionnelles¹⁷³. En matière de secours en cas de catastrophe, il est affirmé ceci dans la résolution 46/182 de l'Assemblée générale: «La souveraineté, l'intégrité territoriale et l'unité nationale des États doivent être pleinement respectées en conformité avec la Charte des Nations Unies¹⁷⁴.»

3) C'est en vertu de sa souveraineté que l'État touché a le devoir d'assurer la protection des personnes et la fourniture de secours en cas de catastrophe sur son territoire, ce que reconnaît le paragraphe 1. La formule «ou sur tout territoire relevant de sa juridiction ou sous son contrôle» a été ajoutée pour adapter le texte au sens élargi du terme «État touché» figurant à l'alinéa *b* du projet d'article 3.

4) La notion d'un lien entre les droits souverains et les devoirs concomitants d'un État a été exprimée en particulier par le juge Álvarez dans son opinion individuelle en l'*Affaire du Déroit de Corfou*:

Par souveraineté, il faut entendre l'ensemble des droits et des attributions que l'État a sur son territoire, à l'exclusion de tous autres États, ainsi que dans ses rapports avec ceux-ci.

La souveraineté confère des droits aux États et leur impose des obligations¹⁷⁵.

¹⁷² Charte des Nations Unies, Article 2, par. 1 («L'Organisation est fondée sur le principe de l'égalité souveraine de tous ses Membres.») et par. 7 («Aucune disposition de la présente Charte n'autorise les Nations Unies à intervenir dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État ni n'oblige les Membres à soumettre des affaires de ce genre à une procédure de règlement aux termes de la présente Charte; toutefois, ce principe ne porte en rien atteinte à l'application des mesures de coercition prévues au Chapitre VII.»)

¹⁷³ Voir, par exemple, 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 (note 82 *supra*) [«Tous les États jouissent de l'égalité souveraine. Ils ont des droits et des devoirs égaux et sont des membres égaux de la communauté internationale»; «L'usage de la force pour priver les peuples de leur identité nationale constitue une violation de leurs droits inaliénables et du principe de non-intervention»; et «Les États doivent conduire leurs relations internationales dans les domaines économique, social, culturel, technique et commercial conformément aux principes de l'égalité souveraine et de la non-intervention»]. Selon la Cour internationale de Justice, «[e]ntre États indépendants, le respect de la souveraineté territoriale est l'une des bases essentielles des rapports internationaux» [*Affaire du Déroit de Corfou* (voir *supra* la note 68), à la page 35].

¹⁷⁴ Annexe, par. 3.

¹⁷⁵ *Affaire du Déroit de Corfou* (voir *supra* la note 68), opinion individuelle du juge Álvarez, p. 39, à la page 43. Voir aussi l'opinion exprimée par l'arbitre Max Huber dans l'affaire de l'*Île de Palmas* (*Pays-Bas/États-Unis*), sentence du 4 avril 1928, Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. II (numéro de vente: 1949.V.1), p. 829, à la

5) Le paragraphe 1 souligne que l'État touché est l'acteur à qui incombe le devoir de protéger les personnes se trouvant sur son territoire ou sur tout territoire relevant de sa juridiction ou sous son contrôle. La Commission a considéré que le terme «devoir» était plus approprié que «responsabilité», terme qui pouvait être mal compris compte tenu de son emploi dans d'autres contextes.

6) Le paragraphe 2 confirme le rôle principal de l'État dans la réponse aux catastrophes. Pour les raisons qui ont été exposées, la Commission a décidé de retenir le mot «rôle» plutôt que «responsabilité» pour définir la position de l'État touché. L'adoption du terme «rôle» a été inspirée par la résolution 46/182 de l'Assemblée générale où il est affirmé, entre autres, que «[l]e rôle premier revient donc à l'État touché dans l'initiative, l'organisation, la coordination et la mise en œuvre de l'aide humanitaire sur son territoire¹⁷⁶». La Commission a également jugé que l'emploi du mot «rôle» plutôt que celui de «responsabilité» laissait aux États une certaine souplesse dans la coordination des activités de réponse aux catastrophes. À l'inverse, une formule impliquant une obligation pour les États de diriger ou de contrôler les activités de réponse aux catastrophes pouvait être trop contraignante pour des États qui préféreraient jouer un rôle plus limité dans la coordination de la réponse aux catastrophes parce que, par exemple, ils disposaient de ressources limitées.

7) L'attribution du rôle principal à l'État touché tient aussi au fait qu'il est depuis longtemps reconnu en droit international qu'un État est le mieux placé pour déterminer la gravité d'une situation d'urgence et pour définir des politiques appropriées en matière de réponse. L'affirmation au paragraphe 2 que l'État touché a le rôle principal en ce qui concerne la direction, le contrôle, la coordination et la supervision des secours doit être rapprochée de l'obligation de coopérer énoncée au projet d'article 7. Dans cette perspective, le paragraphe 2 du projet d'article 10 confirme que l'État touché a le rôle principal dans le cadre des relations de coopération avec d'autres acteurs pertinents envisagés dans le projet d'article 7.

8) Le membre de phrase «la direction, le contrôle, la coordination et la supervision» des secours est inspiré du paragraphe 8 de l'article 4 de la Convention de Tampere¹⁷⁷. La formule retenue dans la Convention de Tampere gagne généralement du terrain dans le domaine des secours et représente une conception plus contemporaine¹⁷⁸. Elle traduit l'idée qu'un État touché contrôle la

page 839 («Comme on l'a déjà dit, la souveraineté territoriale suppose le droit exclusif d'exercer les activités étatiques. Ce droit a pour corollaire un devoir: l'obligation de protéger à l'intérieur du territoire les droits des autres États [...]).»)

¹⁷⁶ Annexe, par. 4.

¹⁷⁷ «Aucune disposition de la présente Convention n'altère le droit d'un État partie, en application de sa législation nationale, de diriger, de gérer, de coordonner et de superviser l'assistance en matière de télécommunication fournie sur son territoire au titre de la présente Convention.»

¹⁷⁸ Voir, par exemple, l'Accord de l'ASEAN, art. 3, par. 2 («La partie requérante ou bénéficiaire exerce l'ensemble de la direction, du contrôle, de la coordination et de la supervision de l'assistance sur son territoire»); et la Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique, art. 3 *a* («Sauf s'il en est convenu autrement: [...] [l]a direction, le contrôle, la coordination et la supervision d'ensemble de l'assistance incombent, sur son territoire, à l'État qui requiert l'assistance»).

manière dont les opérations de secours sont conduites, qui doit être conforme au droit international, y compris au présent projet d'articles. Le contrôle ainsi exercé par l'État touché ne saurait être assimilé à une ingérence dans les activités d'un acteur prêtant assistance.

9) La Commission s'est écartée de la Convention de Tampere en décidant de ne pas inclure de référence à la « législation nationale » pour définir le rôle principal de l'État touché. Dans le contexte de la Convention de Tampere, la référence à la législation nationale vise à indiquer que la coordination doit être conforme au droit interne de l'État touché. La Commission a décidé de ne pas inclure cette référence, car il se peut que le droit interne de l'État touché ne régleme pas ou n'envisage pas dans tous les cas la place principale de l'État dans des situations de réponse aux catastrophes.

Article 11. Obligation de l'État touché de rechercher de l'assistance extérieure

Dans la mesure où une catastrophe dépasse manifestement sa propre capacité de réponse, l'État touché a l'obligation de rechercher l'assistance, selon qu'il y a lieu, d'autres États, de l'Organisation des Nations Unies et d'autres acteurs susceptibles de lui prêter assistance.

Commentaire

1) Le projet d'article 11 vise le cas particulier où une catastrophe dépasse manifestement la capacité de réponse d'un État. L'État touché a alors l'obligation de rechercher l'assistance, selon qu'il y a lieu, d'autres États, de l'Organisation des Nations Unies et d'autres acteurs susceptibles de lui prêter assistance, tels que définis à l'alinéa *d* du projet d'article 3. L'obligation énoncée au projet d'article 11 vient préciser les dispositions des projets d'articles 7 et 10. En vertu du paragraphe 1 du projet d'article 10, l'État touché a le devoir d'assurer la protection des personnes et la fourniture de secours sur son territoire ou sur tout territoire relevant de sa juridiction ou sous son contrôle. Le projet d'article affirme l'obligation qu'a l'État touché de faire tout son possible pour fournir une assistance aux personnes se trouvant sur un territoire relevant de sa juridiction ou sous son contrôle. L'obligation de coopérer sous-tend également l'obligation incombant à l'État touché dans la mesure où une catastrophe dépasse manifestement sa propre capacité de réponse. En vertu du projet d'article 7, l'obligation de coopérer incombe non seulement aux États susceptibles de prêter assistance ou aux autres acteurs susceptibles de prêter assistance, mais aussi aux États touchés lorsqu'une telle coopération est justifiée. La Commission considère que lorsque la capacité propre d'un État touché est manifestement insuffisante pour faire face à la catastrophe, la recherche de l'assistance est justifiée et nécessaire.

2) Le projet d'article souligne que l'obligation de rechercher de l'assistance n'existe que dans la mesure où la capacité de réponse propre de l'État touché est manifestement dépassée. L'expression « dans la mesure où » indique clairement que la capacité de réponse de l'État touché n'est pas toujours suffisante ou insuffisante en termes absolus. La capacité propre d'un État touché

peut être manifestement dépassée par rapport à un aspect des opérations de secours, alors que l'État reste capable d'entreprendre d'autres opérations. Dans l'ensemble, le membre de phrase « [d]ans la mesure où une catastrophe dépasse manifestement sa propre capacité de réponse » vise la situation dans laquelle il paraît vraisemblable qu'une catastrophe dépasse manifestement la capacité propre de réponse de l'État touché. Cette approche souple et anticipative est conforme à l'objet fondamental du projet d'articles tel qu'il est défini au projet d'article 2. Elle facilite une réponse aux catastrophes qui soit adéquate et efficace, satisfaisant aux besoins essentiels des personnes concernées, dans le plein respect de leurs droits. La reconnaissance de l'obligation incombant aux États dans ces circonstances traduit la préoccupation de la Commission de permettre la fourniture de secours efficaces en temps voulu.

3) La Commission considère que l'obligation de rechercher de l'assistance énoncée au projet d'article 11 résulte aussi des obligations qu'imposent à l'État touché les instruments internationaux des droits de l'homme et le droit international coutumier. Le recours à un appui international peut être un élément nécessaire de l'exécution par l'État touché de ses obligations internationales envers les personnes, lorsque les ressources de l'État touché sont insuffisantes pour répondre aux besoins de protection. Bien que cela soit également le cas en l'absence de catastrophe, comme évoqué dans le commentaire du projet d'article 5, 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 une nourriture suffisante, le droit à la santé et aux soins médicaux, le droit à l'eau potable, le droit à un logement convenable, à des vêtements et à des services d'assainissement, et le droit de ne pas subir de discrimination¹⁷⁹. La Commission note que, selon le Comité des droits de l'homme (voir l'observation générale n° 6 sur le droit à la vie), la protection du droit à la vie exige que les États aillent au-delà du simple respect de ce droit et adoptent des mesures positives pour protéger ce droit¹⁸⁰. Le droit à la vie est un droit non susceptible de dérogation selon le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, même dans le cas où un « danger public exceptionnel menace l'existence de la nation »¹⁸¹ – un cas qui, selon le Comité des droits de l'homme dans son observation générale n° 29¹⁸², inclut une « catastrophe naturelle ». Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels dispose que, s'agissant du droit à la nourriture :

Les États parties prendront des mesures appropriées pour assurer la réalisation de ce droit et ils reconnaissent à cet effet l'importance essentielle d'une coopération internationale librement consentie¹⁸³.

Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a noté dans son observation générale n° 12 sur le droit à une nourriture suffisante (article 11 du Pacte) que, si

¹⁷⁹ Voir les exemples présentés dans le rapport préliminaire du Rapporteur spécial, *Annuaire... 2008*, vol. II (1^{re} partie), document A/CN.4/598, par. 26.

¹⁸⁰ *Documents officiels de l'Assemblée générale, trente-septième session, Supplément n° 40 (A/37/40)*, annexe V, par. 5.

¹⁸¹ Art. 4, par. 1.

¹⁸² *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-sixième session, Supplément n° 40 [A/56/40 (Vol. I)]*, annexe VI, par. 5.

¹⁸³ Art. 11, par. 1.

un État partie fait valoir que des contraintes en matière de ressources le mettent dans l'impossibilité d'assurer l'accès à l'alimentation à ceux qui ne peuvent le faire par eux-mêmes,

il doit démontrer qu'aucun effort n'a été épargné pour utiliser toutes les ressources qui sont à sa disposition en vue de remplir, à titre prioritaire, ces obligations minimum. [...] Il incombe donc à l'État, qui affirme ne pas pouvoir s'acquitter de son obligation pour des raisons indépendantes de sa volonté, de prouver que tel est bien le cas et qu'il s'est efforcé, sans succès, d'obtenir un soutien international pour assurer la disponibilité et l'accessibilité de la nourriture nécessaire¹⁸⁴.

La Commission note donc que parmi les « mesures appropriées » que doit prendre un État figure la recherche d'un soutien international lorsque la situation du pays est telle que le droit à l'alimentation ne peut pas être réalisé.

4) La Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant et la Convention relative aux droits des personnes handicapées visent expressément la protection des droits des personnes victimes de catastrophe. L'article 23 de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant dispose que les États prennent « toutes les mesures appropriées » pour que les enfants cherchant à obtenir le statut de réfugié, ou possédant déjà ce statut, et les enfants déplacés en raison d'événements comme une « catastrophe naturelle » puissent recevoir « la protection et l'assistance humanitaire à laquelle il[s] peu[ven]t prétendre dans l'exercice des droits qui [leur] sont reconnus par la présente Charte et par tout autre instrument international relatif aux droits de l'homme et au droit humanitaire auquel les États sont parties ». La Convention relative aux droits des personnes handicapées prévoit que les États ont une obligation envers ces personnes en cas de catastrophe :

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 dans les situations de risque, y compris les conflits armés, les crises humanitaires et les catastrophes naturelles¹⁸⁵.

La formule « toutes mesures nécessaires » peut s'entendre comme incluant l'appel à l'assistance des membres de la communauté internationale lorsque la capacité propre de l'État touché est manifestement insuffisante. Cela serait conforme au principe fondamental d'humanité, tel qu'il s'applique dans le système juridique international. Dans l'arrêt qu'elle a rendu en l'*Affaire du Déroit de Corfou*, la Cour internationale de Justice a affirmé que parmi les principes généraux et bien reconnus de l'ordre juridique international figurent des « considérations élémentaires d'humanité, plus absolues encore en temps de paix qu'en temps de guerre »¹⁸⁶. Le projet d'article 6 affirme

¹⁸⁴ Documents officiels du Conseil économique et social, vingtième et vingt et unième sessions, Supplément n° 2 (E/2000/22-E/C.12/1999/11), annexe V, par. 17.

¹⁸⁵ Art. 11.

¹⁸⁶ *Affaire du Déroit de Corfou* (voir *supra* la note 68), à la page 22 (la Cour faisant observer que « [I]es obligations qui incombent aux autorités albanaises consistaient à faire connaître, dans l'intérêt de la navigation en général, l'existence d'un champ de mines dans les eaux territoriales albanaises et à avertir les navires de guerre britanniques, au moment où ils s'approchaient, du danger imminent auquel les exposait ce champ de mines. Ces obligations sont fondées non pas sur la Convention VIII de La Haye, de 1907, qui est applicable en temps de guerre, mais sur certains principes généraux et bien reconnus, tels que

l'importance fondamentale du principe d'humanité lors des réponses en cas de catastrophe.

5) La Commission estime qu'une obligation de « rechercher » de l'assistance est plus appropriée qu'une obligation de « demander » de l'assistance aux fins du projet d'article 11. Elle tire cette formulation de l'obligation définie dans la résolution sur l'assistance humanitaire adoptée par l'Institut de droit international, selon laquelle :

Lorsque l'État affecté n'est pas en mesure de fournir une assistance humanitaire suffisante aux victimes relevant de sa juridiction ou soumises à son contrôle de facto, il doit solliciter l'assistance des organisations internationales compétentes ou des États tiers¹⁸⁷.

De même, selon les Lignes directrices de la FICR :

Un État touché qui juge qu'une situation de catastrophe dépasse les capacités nationales d'adaptation devrait demander une assistance internationale et/ou régionale pour répondre aux besoins des personnes touchées¹⁸⁸.

En outre, les principes directeurs figurant en annexe à la résolution 46/182 de l'Assemblée générale laissent également supposer l'existence d'une obligation pour l'État touché d'avoir recours à la coopération internationale lorsqu'une situation d'urgence excède sa capacité de réponse :

L'ampleur et la durée d'un grand nombre de situations d'urgence risquent de dépasser la capacité d'intervention de bien des pays touchés. La coopération internationale en vue de faire face à des situations d'urgence et de renforcer la capacité d'intervention des pays touchés revêt par conséquent une grande importance. Cette coopération devrait être fournie conformément au droit international et à la législation nationale¹⁸⁹.

6) L'autre formulation comportant la notion de « demande » figure dans les Directives d'Oslo, selon lesquelles « [s]i une assistance internationale est nécessaire, l'État touché doit en faire la demande ou l'accepter au plus vite dès la survenue de la catastrophe afin que cette assistance soit la plus efficace possible¹⁹⁰ ». La Commission considère qu'une « demande » d'assistance laisse supposer que l'État touché consent implicitement à recevoir l'aide d'un État ou de tout autre acteur susceptibles de lui prêter assistance qui acceptent de l'aider. Elle estime en revanche qu'une obligation de « rechercher » de l'assistance correspond à une conception plus large et à une approche négociée de la fourniture de l'aide internationale. Le verbe « rechercher » suppose que l'État touché engage de manière active un processus susceptible d'aboutir à un accord. C'est pourquoi le projet d'article 11 impose une obligation à l'État touché d'agir positivement pour rechercher de l'assistance dans la mesure où une catastrophe dépasse manifestement sa propre capacité de réponse.

7) Un État touché est le mieux placé, en principe, pour juger de la gravité d'une catastrophe et des limites de sa propre capacité de réponse. Cela étant dit, cette

des considérations élémentaires d'humanité, plus absolues encore en temps de paix qu'en temps de guerre [...] »).

¹⁸⁷ Résolution sur l'assistance humanitaire (voir *supra* la note 21), art. III, par. 3.

¹⁸⁸ Lignes directrices de la FICR (voir *supra* la note 20), partie I, sect. 3, par. 2.

¹⁸⁹ Annexe, par. 5.

¹⁹⁰ Directives d'Oslo (voir *supra* la note 30), par. 58.

appréciation demeure soumise à l'obligation de bonne foi. Le principe de bonne foi est exposé 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 Unies¹⁹¹, selon laquelle «[c]haque État a le devoir de remplir de bonne foi» les obligations qu'il a assumées «conformément à la Charte des Nations Unies»¹⁹², «les obligations qui lui incombent en vertu des principes et règles généralement reconnus du droit international»¹⁹³ et «les obligations qui lui incombent en vertu d'accords internationaux conformes aux principes et règles généralement reconnus du droit international»¹⁹⁴. L'évaluation de bonne foi de la gravité d'une catastrophe est un élément de l'obligation incombant à l'État touché d'assurer la protection des personnes et la fourniture de secours, conformément au paragraphe 1 du projet d'article 10.

8) La Commission a adopté l'expression «selon qu'il y a lieu» pour souligner le pouvoir d'appréciation qu'a l'État touché pour décider qui, parmi les autres États, l'Organisation des Nations Unies et les autres acteurs susceptibles de lui prêter assistance, peut lui fournir l'assistance la mieux adaptée à ses besoins spécifiques. Cette expression traduit en outre l'idée que le devoir de rechercher de l'assistance n'implique pas l'obligation de s'adresser à chacune des sources énumérées au projet d'article 11. L'expression «selon qu'il y a lieu» renforce donc l'idée que l'État touché a le rôle principal en ce qui concerne la direction, le contrôle, la coordination et la supervision des secours, comme cela est énoncé au paragraphe 2 du projet d'article 10.

9) L'existence d'une obligation de rechercher de l'assistance dans la mesure où la catastrophe dépasse manifestement la capacité de réponse du pays ne signifie pas que les États touchés ne devraient pas rechercher de l'assistance lors de catastrophes de moindre ampleur. La Commission estime que la coopération en matière d'assistance à tous les stades des secours est d'une importance cruciale pour faciliter une réponse adéquate et efficace aux catastrophes, et constitue une manifestation concrète du principe de solidarité. Même si l'État touché a la capacité et la volonté de fournir l'assistance requise, la coopération et l'assistance d'acteurs internationaux garantiront dans de nombreux cas une réponse plus adéquate, plus rapide et plus large aux catastrophes et une meilleure protection des personnes sinistrées.

Article 12. Offres d'assistance extérieure

1. En cas de catastrophe, les États, l'Organisation des Nations Unies et tout autre acteur susceptible de prêter assistance peuvent offrir leur assistance à l'État touché.

2. Lorsqu'une assistance extérieure est recherchée par un État touché et que celui-ci a adressé une demande à cet effet à un autre État, à l'Organisation des Nations Unies ou à tout autre acteur susceptible

de prêter assistance, le destinataire examine cette demande dûment et sans tarder et fait part également sans tarder de sa réponse à l'État touché.

Commentaire

1) Le projet d'article 12 traduit l'intérêt que la communauté internationale porte à la protection des personnes en cas de catastrophe, et qu'il faut considérer comme complémentaire du rôle principal reconnu à l'État touché dans le projet d'article 10. C'est une expression des principes de solidarité et de coopération, dont il est fait état dans le préambule et qui sous-tendent l'ensemble du projet d'articles sur le sujet, le principe de coopération étant spécifiquement consacré aux projets d'articles 7 à 9.

2) Le projet d'article 12 ne vise que les «offres» d'assistance, et non la «fourniture» proprement dite de cette assistance. Qu'elles soient faites de manière unilatérale ou en réponse à une demande, les offres sont essentiellement volontaires et ne doivent pas être interprétées comme la reconnaissance de l'existence d'une quelconque obligation juridique de prêter assistance. L'offre d'assistance ne crée pas non plus pour l'État touché une obligation d'acceptation. Conformément au principe de souveraineté des États et au rôle principal de l'État touché, mis en relief dans le préambule et sur lesquels repose l'ensemble du projet d'articles, un État touché demeure libre d'accepter en totalité ou en partie, ou de ne pas accepter, les offres d'assistance émanant d'États ou d'acteurs non étatiques, dans les conditions énoncées dans le projet d'article 13.

3) Les offres d'assistance doivent être faites conformément aux principes consacrés par les présents projets d'article, en particulier le projet d'article 6. Elles ne sauraient être considérées comme une ingérence dans les affaires intérieures de l'État touché. Cette conclusion concorde avec la résolution sur la protection des droits de l'homme et le principe de non-intervention dans les affaires intérieures des États adoptée en 1989 par l'Institut de droit international :

L'offre, par un État, un groupe d'États, une organisation internationale ou un organisme humanitaire impartial tel que le Comité international de la Croix-Rouge [...], de secours alimentaires ou sanitaires à un État dont la population est gravement menacée dans sa vie ou sa santé ne saurait être considérée comme une intervention illicite dans les affaires intérieures de cet État¹⁹⁵.

4) Le projet d'article 12 traite de la question des offres d'assistance faites aux États touchés par ceux qui sont les plus susceptibles de formuler de telles offres lorsqu'une catastrophe s'est produite, c'est-à-dire les États, l'Organisation des Nations Unies et les autres acteurs prêtant assistance. L'expression «autre acteur prêtant assistance», nuancée par l'adjectif «susceptible», est définie à l'alinéa *d* du projet d'article 3 comme renvoyant à toute organisation intergouvernementale compétente ou à toute organisation non gouvernementale ou entité pertinente. L'Organisation des Nations Unies et les organisations intergouvernementales sont non seulement fondées à faire des offres d'assistance à l'État touché, conformément à leurs actes constitutifs, mais également encouragées à le faire.

¹⁹¹ Résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale, annexe.

¹⁹² Ibid.

¹⁹³ Ibid.

¹⁹⁴ Ibid.

¹⁹⁵ *Annuaire de l'Institut de droit international*, vol. 63-II (session de Saint-Jacques-de-Compostelle, 1989), p. 338, à la page 344, art. 5, disponible sur le site Web www.idi-iiil.org, dans «Publications et travaux», puis «Résolutions».

5) Les organisations non gouvernementales ou autres entités peuvent être bien placées, de par leur nature, leur présence et leurs compétences, pour fournir une assistance dans une situation particulière de catastrophe. La place des organisations non gouvernementales ou autres entités dans la conduite des opérations de secours n'est pas une nouveauté en droit international. Les Conventions de Genève de 1949 prévoyaient déjà ce qui suit, dans les situations de conflit armé :

Un organisme humanitaire impartial, tel que le Comité international de la Croix-Rouge, pourra offrir ses services aux Parties au conflit¹⁹⁶.

De même, le Protocole II aux Conventions de Genève de 1949 dispose ce qui suit :

Les sociétés de secours situées dans le territoire de la Haute Partie contractante, telles que les organisations de la Croix-Rouge (Croissant-Rouge, Lion-et-Soleil-Rouge) pourront offrir leurs services en vue de s'acquitter de leurs tâches traditionnelles à l'égard des victimes du conflit armé. La population civile peut, même de son propre chef, offrir de recueillir et soigner les blessés, les malades et les naufragés¹⁹⁷.

L'importante contribution des organisations non gouvernementales, qui agissent pour des motifs strictement humanitaires, aux réponses en cas de catastrophe a été soulignée par l'Assemblée générale dans sa résolution 43/131 du 8 décembre 1988, relative à l'assistance humanitaire aux victimes des catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre. Dans cette résolution, l'Assemblée invite, entre autres, tous les États touchés à « faciliter la mise en œuvre par ces organisations de l'assistance humanitaire, notamment l'apport de nourriture, de médicaments et de soins médicaux, pour lesquels un accès aux victimes est indispensable », et lance un appel « à tous les États pour qu'ils apportent leur appui à ces mêmes organisations dans leur action d'assistance humanitaire, là où elle est nécessaire, aux victimes de catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre »¹⁹⁸.

6) L'emploi du verbe « peuvent » au paragraphe 1 vise à souligner que, dans le contexte d'une offre d'assistance extérieure, ce qui importe est la possibilité ouverte à tous les acteurs susceptibles de prêter assistance de formuler une offre, quels que soient leur statut et les motifs juridiques sur lesquels ils peuvent fonder leur action.

7) Le paragraphe 2 s'inspire de l'alinéa *e* de l'article 3 de la Convention cadre d'assistance en matière de protection civile, de 2000, en vertu duquel « [l]es offres ou demandes d'assistance feront l'objet d'un examen et d'une réponse dans les meilleurs délais par les États destinataires¹⁹⁹ ». Il vise à parfaire l'équilibre du texte de l'ensemble du projet d'articles en énonçant une obligation correspondante pour les États ou les autres acteurs susceptibles de prêter

assistance lorsqu'ils reçoivent une demande d'assistance extérieure de l'État touché. Cette obligation est le pendant de celle énoncée au paragraphe 3 du projet d'article 13, à savoir l'obligation qu'a l'État touché de faire connaître dans les meilleurs délais sa décision au sujet de l'offre d'assistance. Elle est toutefois formulée de manière distincte dans chacun de ces deux articles pour tenir compte du fait que l'État touché, lorsqu'une catastrophe relevant du champ d'application du présent projet d'articles s'est produite, ne se trouve pas dans une situation comparable à celle d'un État ou d'autres acteurs prêtant assistance.

8) Le paragraphe 2 comporte trois éléments. Premièrement, la recherche par l'État touché d'une assistance extérieure, qui déclenche l'application de la disposition. Si l'obligation de l'État touché énoncée au projet d'article 11 est une obligation générale de « rechercher » l'assistance, le paragraphe 2 porte sur le cas dans lequel une assistance particulière est recherchée par l'État touché qui a « adressé une demande à cet effet » à l'un des acteurs susceptibles de prêter assistance qui sont énumérés. Cette précision est importante, puisqu'elle a pour effet de limiter l'application de la disposition à certaines demandes, à l'exclusion des appels généraux à l'assistance.

9) Deuxièmement, la disposition renvoie à la multiplicité de destinataires de demandes d'assistance, notamment les autres États, l'Organisation des Nations Unies et les autres acteurs susceptibles de prêter assistance, et elle fait écho à la définition énoncée à l'alinéa *d* du projet d'article 3. L'Organisation des Nations Unies est mentionnée tout particulièrement du fait de son rôle central dans la réception des demandes d'assistance.

10) Troisièmement, le paragraphe 2 énonce l'obligation du destinataire ou des destinataires de la demande, obligation qui comporte deux volets : premièrement, examiner dûment la demande ; deuxièmement, faire part de sa réponse à l'État touché. Ces deux obligations sont renforcées par les mots « sans tarder », qui renvoient à l'idée de rapidité. Le libellé de l'obligation d'examiner « dûment » la demande est tiré de l'article 19 des articles sur la protection diplomatique adoptés en 2006²⁰⁰. Le mot « dûment » renvoie moins à l'idée de rapidité, déjà couverte par les mots « sans tarder », qu'à l'effectivité de l'examen de la demande.

Article 13. Consentement de l'État touché à l'assistance extérieure

1. La fourniture de l'assistance extérieure requiert le consentement de l'État touché.

2. Le consentement à l'assistance extérieure ne saurait être refusé arbitrairement.

3. Lorsqu'une assistance extérieure lui est offerte conformément au présent projet d'articles, l'État touché doit, dans la mesure du possible, faire connaître dans les meilleurs délais sa décision au sujet de l'offre d'assistance.

¹⁹⁶ Voir, par exemple, la Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne, de 1949, art. 3, par. 2.

¹⁹⁷ Protocole II additionnel aux Conventions de Genève de 1949, art. 18, par. 1.

¹⁹⁸ Par. 4 et 5.

¹⁹⁹ Voir également l'Accord de l'ASEAN, art. 4 *c* (« Conformément à l'objectif du présent Accord, les Parties [...] répondent rapidement à une demande d'assistance de la part d'une Partie touchée ») ; et l'Accord de l'Association sud-asiatique de coopération régionale sur l'intervention rapide en cas de catastrophes naturelles, art. IV, par. 3.

²⁰⁰ Résolution 62/67 de l'Assemblée générale en date du 6 décembre 2007, annexe ; pour le commentaire y relatif, voir *Annuaire... 2006*, vol. II (2^e partie), p. 54 et suiv.

Commentaire

1) Le projet d'article 13 porte sur le consentement de l'État touché à la fourniture de l'assistance extérieure. Dans l'ensemble, il crée pour les États touchés un régime de consentement soumis à conditions dans le domaine des opérations de secours en cas de catastrophe. Le paragraphe 1 énonce le principe essentiel selon lequel la mise en œuvre de l'assistance internationale est subordonnée au consentement de l'État touché. Le paragraphe 2 prévoit que ce consentement à l'assistance extérieure ne peut pas être refusé arbitrairement, tandis que le paragraphe 3 impose l'obligation à l'État touché, dans la mesure du possible, de faire connaître dans les meilleurs délais sa décision au sujet de l'offre d'assistance extérieure.

2) Le principe selon lequel la fourniture de l'assistance extérieure requiert le consentement de l'État touché est fondamental en droit international. Ainsi, le paragraphe 3 des principes directeurs figurant en annexe à la résolution 46/182 de l'Assemblée générale précise que « l'aide humanitaire devrait être fournie avec le consentement du pays touché et en principe sur la base d'un appel du pays touché ». Aux termes de la Convention de Tampere, « [a]ucune assistance en matière de télécommunication ne sera fournie par un État partie au titre de la présente Convention sans le consentement de l'État partie demandeur²⁰¹ », tandis que l'Accord de l'ASEAN prévoit que « l'aide ou l'offre d'aide extérieure ne sera fournie qu'à la demande ou avec le consentement de la Partie touchée²⁰² ». L'exigence du consentement de l'État à l'assistance extérieure est conforme à la teneur du paragraphe 2 du projet d'article 10, selon lequel l'État touché a le rôle principal en ce qui concerne la direction, le contrôle, la coordination et la supervision des secours sur son territoire ou sur les territoires relevant de sa juridiction ou sous son contrôle.

3) L'indication, au paragraphe 2, que le droit de l'État touché de refuser une offre n'est pas illimité traduit la double nature de la souveraineté, qui comporte à la fois des droits et des obligations. Cette approche est exprimée au paragraphe 1 du projet d'article 10 où il est affirmé que l'État touché « a le devoir d'assurer la protection des personnes et la fourniture de secours sur son territoire, ou sur tout territoire relevant de sa juridiction ou sous son contrôle ».

4) La Commission estime que l'obligation qu'a l'État touché de fournir protection et assistance en cas de catastrophe aux personnes se trouvant sur son territoire ou sur tout territoire relevant de sa juridiction ou sous son contrôle vise à préserver la vie et la dignité des personnes touchées par la catastrophe et à garantir l'accès des personnes qui en ont besoin à l'assistance humanitaire. C'est là un devoir primordial qu'a l'État touché de garantir le droit à la vie de ceux qui se trouvent sur son territoire ou sur tout territoire relevant de sa juridiction ou sous son contrôle²⁰³. Le Comité des droits de l'homme a interprété le droit à la vie tel qu'il est consacré à l'article 6 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques comme comportant l'obligation pour les États d'adopter

des mesures positives pour protéger ce droit²⁰⁴. Le refus d'une offre d'assistance pourrait dans certaines conditions constituer une violation du droit à la vie. L'Assemblée générale a réaffirmé dans ses résolutions 43/131, du 8 décembre 1988, et 45/100, du 14 décembre 1990, que « le fait de laisser les victimes de catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre sans assistance humanitaire représente une menace à la vie humaine et une atteinte à la dignité de l'homme²⁰⁵ ».

5) L'idée que l'État touché ne dispose pas d'un pouvoir d'appréciation illimité quant à son consentement est exprimée dans les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays²⁰⁶. Dans ces principes directeurs, que la Commission des droits de l'homme et l'Assemblée générale ont accueillis favorablement dans des résolutions adoptées à l'unanimité et que le Secrétaire général a qualifiés de « norme fondamentale internationale pour la protection » des déplacés²⁰⁷, il est indiqué que

[c]es services [humanitaires] ne sauraient être refusés arbitrairement, surtout si les autorités concernées ne sont pas en mesure de fournir l'aide humanitaire requise ou ne sont pas disposées à le faire²⁰⁸.

L'Institut de droit international a traité par deux fois la question du consentement dans le contexte de l'assistance humanitaire. Sa résolution de 1989 sur la protection des droits de l'homme et le principe de non-intervention dans les affaires intérieures des États, dont le texte français fait foi, énonce, au deuxième paragraphe de l'article 5, ce qui suit :

Les États sur le territoire desquels de telles situations de détresse [où la population est gravement menacée dans sa vie ou sa santé] existent ne refuseront pas arbitrairement de pareilles offres de secours humanitaires²⁰⁹.

En 2003, l'Institut de droit international est revenu sur cette question et a précisé dans sa résolution sur l'assistance humanitaire, sous le titre « Devoir des États affectés de ne pas rejeter arbitrairement une assistance humanitaire offerte de bonne foi », ce qui suit :

Les États affectés ont l'obligation de ne pas refuser de façon arbitraire et injustifiée une offre de bonne foi, exclusivement destinée à fournir une assistance humanitaire, ou l'accès aux victimes. Ils ne peuvent, en particulier, refuser cette offre ou cet accès si un tel refus est susceptible de mettre en danger les droits humains fondamentaux des victimes ou si ce comportement revient à violer l'interdiction d'affamer les populations civiles en tant que méthode de guerre²¹⁰.

²⁰⁴ Observation générale n° 6 (voir *supra* la note 180), par. 5 (« L'expression le droit à la vie ... inhérent à la personne humaine ne peut pas être entendue de façon restrictive et la protection de ce droit exige que les États adoptent des mesures positives. »).

²⁰⁵ Résolution 43/131 de l'Assemblée générale, huitième alinéa du préambule ; et résolution 45/100 de l'Assemblée générale, sixième alinéa du préambule.

²⁰⁶ E/CN.4/1998/53/Add.2, annexe.

²⁰⁷ A/59/2005, par. 210.

²⁰⁸ E/CN.4/1998/53/Add.2, annexe, principe 25, par. 2.

²⁰⁹ *Annuaire de l'Institut de droit international*, vol. 63-II (voir *supra* la note 195), à la page 344. Le texte français est rédigé en termes péremptoirs, tandis que la traduction anglaise se lit ainsi : *States in whose territories these emergency situations exist should not arbitrarily reject such offers of humanitarian assistance*. Le membre de phrase explicatif « [où] la population est gravement menacée dans sa vie ou sa santé » est tiré du premier paragraphe de l'article 5 de cette résolution.

²¹⁰ Résolution sur l'assistance humanitaire (voir *supra* la note 21), art. VIII, par. 1.

²⁰¹ Art. 4, par. 5.

²⁰² Art. 3, par. 1.

²⁰³ Voir le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 6, par. 1.

6) Dans le contexte des conflits armés, le Conseil de sécurité a souvent demandé aux parties au conflit d'accorder un accès humanitaire et il a plusieurs fois adopté des mesures en rapport avec les opérations d'aide humanitaire²¹¹. Face à la crise humanitaire causée par le conflit en République arabe syrienne, il a adopté une approche plus proactive. Dans sa résolution 2139 (2014), en date du 22 février 2014, il a condamné tous les cas de refus d'accès aux populations et rappelé que «les refus arbitraires d'accès humanitaire et la privation des civils de biens indispensables à leur survie, notamment en entravant intentionnellement l'acheminement des secours, peuvent constituer une violation du droit international humanitaire²¹²». Dans sa résolution 2165 (2014), en date du 14 juillet 2014, il a décidé d'autoriser les agences humanitaires des Nations Unies et leurs partenaires d'exécution à utiliser les routes franchissant les lignes de conflit ainsi que des postes-frontières donnés afin de faire en sorte que l'aide humanitaire parvienne aux personnes qui en avaient besoin, en le notifiant aux autorités syriennes²¹³.

7) La détermination du caractère arbitraire du refus fait intervenir un élément temporel, comme le sous-entend le terme anglais *withheld*. Tant le refus de l'assistance que le fait pour l'État touché de ne pas faire connaître sa décision conformément au paragraphe 3 du projet d'article 13 dans un délai raisonnable peuvent être jugés arbitraires. Cette idée est exprimée dans les résolutions 43/131²¹⁴ et 45/100²¹⁵ de l'Assemblée générale, qui comportent l'une et l'autre dans leur préambule les alinéas suivants :

Préoccupée par les difficultés [...] que peuvent rencontrer les victimes de catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre pour recevoir une assistance humanitaire,

Convaincue que, dans la mise en œuvre de l'assistance humanitaire, en particulier dans l'apport de nourriture, de médicaments ou de soins médicaux, pour lesquels l'accès aux victimes est indispensable, la rapidité permet d'éviter que le nombre de ces victimes ne s'accroisse tragiquement[.]

La Convention cadre d'assistance en matière de protection civile, de 2000, dispose également, au titre des principes que les États parties s'engagent à respecter dans les actions d'assistance en cas de catastrophe, que «[l]es offres ou demandes d'assistance feront l'objet d'un examen et d'une réponse dans les meilleurs délais par les États destinataires²¹⁶».

8) Le terme « arbitrairement » appelle l'attention sur les motifs qui fondent la décision de l'État touché de refuser son consentement. La réponse à la question de savoir si le refus du consentement a un caractère arbitraire doit être

déterminée au cas par cas, bien que plusieurs principes puissent être posés à titre de règle générale. Tout d'abord, la Commission considère que le refus du consentement à l'assistance extérieure n'est pas arbitraire lorsque l'État a la capacité de fournir, et la volonté de fournir, une réponse adéquate et efficace à une catastrophe en s'appuyant sur ses ressources propres. Ensuite, le refus du consentement à l'assistance extérieure n'est pas arbitraire si l'État touché a accepté une assistance appropriée et suffisante d'une autre source. Enfin, le refus du consentement n'est pas arbitraire si l'offre considérée n'est pas faite conformément au présent projet d'articles. En particulier, le projet d'article 6 dispose que l'assistance humanitaire doit être apportée conformément aux principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité, et sur la base de la non-discrimination. En revanche, lorsque l'assistance est offerte conformément au projet d'articles et qu'aucune autre source d'assistance n'est disponible, on pourrait supposer à bon droit que le consentement est refusé arbitrairement.

9) En 2013, le Secrétaire général a demandé au Bureau de la coordination des affaires humanitaires d'examiner plus avant la question du refus arbitraire de consentement aux opérations de secours humanitaire²¹⁷. Selon le document d'orientation qui en résulte²¹⁸, le consentement est refusé arbitrairement si : a) il est refusé dans des circonstances qui entraînent la violation par un État de ses obligations en vertu du droit international ; b) le refus de consentement contrevient aux principes de nécessité et de proportionnalité ; ou c) le consentement est refusé d'une manière déraisonnable, injuste, imprévisible ou inappropriée pour toute autre raison. Même si ce document traite des situations de conflit armé, il fournit des orientations précieuses pour définir les facteurs permettant de déterminer si le refus de consentement peut être considéré comme « arbitraire ». Il est évident que, dans les faits comme en droit, les situations de conflit armé diffèrent des catastrophes. Néanmoins, pour ce qui concerne le refus non arbitraire de consentement, les points de droit soulevés se présentent de manière similaire dans les deux types de situation.

10) Le pouvoir d'appréciation de l'État touché pour déterminer la forme d'assistance la mieux adaptée est un aspect du rôle principal qui lui incombe en ce qui concerne la direction, le contrôle, la coordination et la supervision des secours en vertu du paragraphe 2 du projet d'article 10. Ce pouvoir doit être exercé de bonne foi, conformément aux obligations internationales de l'État touché²¹⁹. La Commission encourage les États touchés,

²¹⁷ Voir le rapport du Secrétaire général sur la protection des civils en période de conflit armé (S/2013/689), par. 80.

²¹⁸ D. Akande et E.-C. Gillard, *Oxford Guidance on the Law Relating to Humanitarian Relief Operations in Situations of Armed Conflict*, publication commandée par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires, 2016.

²¹⁹ Voir, par exemple, 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 (note 82 *supra*), où il est indiqué, entre autres, que «[c]haque État a le devoir de remplir de bonne foi» les obligations qu'il a assumées «conformément à la Charte des Nations Unies», «les obligations qui lui incombent en vertu des principes et règles généralement reconnus du droit international» et «les obligations qui lui incombent en vertu d'accords internationaux conformes aux principes et règles généralement reconnus du droit international» (par. 1).

²¹¹ En ce qui concerne le nord de l'Iraq, résolution 688 (1991) du Conseil de sécurité, en date du 5 avril 1991 ; en ce qui concerne la Bosnie-Herzégovine, résolution 770 (1992), en date du 13 août 1992, et résolution 781 (1992), en date du 9 octobre 1992 ; en ce qui concerne la Somalie, résolution 794 (1992), en date du 3 décembre 1992.

²¹² Résolution 2139 (2014) du Conseil de sécurité, en date du 22 février 2014, dixième alinéa du préambule.

²¹³ Résolution 2165 (2014) du Conseil de sécurité, en date du 14 juillet 2014, par. 2.

²¹⁴ Neuvième et dixième alinéas du préambule.

²¹⁵ Huitième et neuvième alinéas du préambule.

²¹⁶ Convention cadre d'assistance en matière de protection civile, alinéa e de l'article 3, également cité au paragraphe 7 du commentaire du projet d'article 12.

lorsqu'ils refusent leur consentement à l'assistance, à donner les raisons de leur refus. La motivation est fondamentale pour déterminer si la décision de l'État touché de refuser son consentement est prise de bonne foi. En l'absence de motifs, il pourrait être justifié d'en déduire que le refus du consentement est arbitraire.

11) À cet égard, il est généralement admis en droit international que la bonne foi a notamment pour objet d'établir des limites admissibles à l'exercice des droits et du pouvoir discrétionnaire. La Cour internationale de Justice et les tribunaux arbitraux internationaux ont examiné cette notion de bonne foi dans un certain nombre d'affaires²²⁰. Ainsi, la bonne foi sert de limite extérieure à la souveraineté et à l'exercice du pouvoir discrétionnaire, aussi bien lorsque la décision d'un État nécessite de prendre en compte des facteurs politiques que lorsque l'exécution d'obligations conventionnelles est en jeu. C'est a fortiori le cas lorsque la disposition conventionnelle en question impose l'obligation positive d'agir d'une certaine manière, comme c'est le cas, par exemple, de l'article 6 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, visé plus haut.

12) Au paragraphe 3, la Commission a retenu le libellé «faire connaître dans les meilleurs délais sa décision au sujet de l'offre d'assistance» afin de laisser aux États touchés un certain degré de souplesse pour déterminer la meilleure réponse à apporter aux offres d'assistance. Prévoir une obligation stricte de répondre officiellement à chaque offre d'assistance risquait d'imposer une trop lourde charge aux États touchés par une catastrophe. Cela est pondéré par l'indication selon laquelle la décision doit intervenir dans les meilleurs délais, afin de donner aux acteurs qui proposent une assistance extérieure la possibilité de réagir en conséquence. La Commission estime que la formulation actuelle recouvre un large éventail de modes éventuels de réponse, y compris une publication générale de la décision de l'État touché concernant toutes les offres d'assistance. Le paragraphe s'applique tant aux situations où l'État touché accepte l'assistance qu'aux cas où il refuse son consentement.

13) La Commission considère que l'expression «dans la mesure du possible» a une portée restreinte. Cette expression vise des situations extrêmes dans lesquelles un État est incapable de se déterminer par rapport au consentement faute de gouvernement en état de fonctionner ou en cas d'impuissance comparable. Elle est employée pour rendre l'idée de flexibilité générale qui sous-tend cette disposition. Cette expression restreint également la portée des termes «dans les meilleurs délais». La Commission estime en outre que l'État touché peut faire connaître sa décision de la manière qu'il juge la plus appropriée en dehors des circonstances exceptionnelles décrites dans le présent paragraphe.

²²⁰ *Admission d'un État aux Nations Unies (Charte, Art. 4)*, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1948, p. 57, aux pages 63 et 64; *Affaire relative aux droits des ressortissants des États-Unis d'Amérique au Maroc*, arrêt du 27 août 1952, C.I.J. Recueil 1952, p. 176, à la page 212; *Certaines questions concernant l'entraide judiciaire en matière pénale (Djibouti c. France)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2008, p. 177, à la page 229, par. 145; et *Pêcheries côtières de l'Atlantique Nord (Grande-Bretagne/États-Unis)*, sentence du 7 septembre 1910, Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XI (numéro de vente: 61.V.4), p. 167, à la page 188.

Article 14. Conditions de fourniture de l'assistance extérieure

L'État touché peut poser des conditions à la fourniture de l'assistance extérieure. De telles conditions doivent être conformes au présent projet d'articles, aux règles applicables du droit international et au droit national de l'État touché. Elles doivent prendre en compte les besoins identifiés des personnes touchées par les catastrophes et la qualité de l'assistance. Lorsqu'il formule de telles conditions, l'État touché doit indiquer la portée et le type de l'assistance requise.

Commentaire

1) Le projet d'article 14 vise les cas où l'État touché pose des conditions à la fourniture d'une assistance extérieure sur son territoire, ou sur tout territoire relevant de sa juridiction ou sous son contrôle. Il réaffirme le droit qu'a cet État d'imposer des conditions à une telle assistance, dans le respect du présent projet d'articles et des règles applicables du droit international et national. Le projet d'article précise la manière dont ces conditions doivent être établies. La nature des conditions doit être définie en fonction des besoins identifiés des personnes touchées par les catastrophes et de la qualité de l'assistance. Le projet d'article exige également de l'État touché qu'il indique, lorsqu'il formule des conditions, la portée et le type de l'assistance requise.

2) Le projet d'article renforce le principe consacré au projet d'article 10, à savoir le rôle principal de l'État touché en ce qui concerne la direction, le contrôle, la coordination et la supervision des secours sur son territoire, ou sur tout territoire relevant de sa juridiction ou sous son contrôle. En disposant que l'État touché «peut poser des conditions», ce qui est conforme au caractère consensuel de la fourniture de l'assistance, le projet d'article 14 reconnaît le droit de cet État de poser des conditions à ladite assistance, de préférence avant la survenance d'une catastrophe, mais aussi à l'égard de formes spécifiques d'assistance fournies par des acteurs particuliers au cours de la phase de réponse. La Commission vise ici l'assistance «extérieure», parce que cette disposition concerne l'assistance fournie par des États tiers ou d'autres acteurs prêtant assistance, mais non l'assistance fournie par des sources internes, telles que les organisations non gouvernementales nationales.

3) Le projet d'article limite le droit d'un État touché de poser des conditions à l'assistance, ce droit devant être exercé conformément aux règles de droit applicables. La deuxième phrase définit le cadre juridique dans lequel les conditions peuvent être imposées, à savoir «[le] présent projet d'articles, [les] règles applicables du droit international et [le] droit national de l'État touché». La Commission a inclus le «présent projet d'articles» afin de souligner que toutes les conditions posées doivent être compatibles avec les principes énoncés dans les projets d'article, sans qu'il soit nécessaire d'énumérer de nouveau les principes humanitaires et juridiques déjà traités ailleurs, tels que, notamment, la souveraineté, la bonne foi et les principes humanitaires visés au projet d'article 6, à savoir l'humanité, la neutralité, l'impartialité et la non-discrimination.

4) La référence au droit national rappelle que les lois nationales font autorité dans la zone touchée. Cependant, elle n'implique pas l'existence préalable d'une législation nationale (droit interne) régissant les conditions particulières susceptibles d'être posées par un État touché en cas de catastrophe. Même si la préexistence d'une législation nationale spécifique n'est pas requise pour que des conditions puissent être fixées, celles-ci doivent néanmoins être conformes à toute disposition interne pertinente en vigueur dans l'État touché, conformément au projet d'article 15.

5) L'État touché et l'acteur prêtant assistance doivent tous deux se conformer aux règles applicables du droit national de l'État touché. L'État touché ne peut imposer que des conditions compatibles avec ces règles, et l'acteur prêtant assistance doit respecter celles-ci à tout moment pendant toute la durée de l'assistance. Cette réciprocité n'est pas mentionnée de manière explicite dans le projet d'article, car elle est inhérente au principe général du respect du droit national. Les accords internationaux existants confirment l'obligation des acteurs prêtant assistance de se conformer au droit national. Par exemple, l'Accord de l'ASEAN dispose, au paragraphe 2 de l'article 13, que «les membres de l'opération d'assistance respectent et observent toutes les lois et réglementations nationales». Plusieurs autres accords internationaux exigent des acteurs prêtant assistance qu'ils respectent le droit national²²¹ ou qu'ils agissent conformément au droit de l'État touché²²².

6) Le devoir de respecter le droit national qui incombe aux acteurs prêtant assistance implique que les participants aux opérations de secours observent les lois et réglementations nationales de l'État touché²²³; que le responsable des opérations de secours prenne toutes les mesures voulues pour assurer le respect des lois et réglementations nationales de l'État touché²²⁴; et que le personnel prêtant assistance coopère avec les autorités nationales²²⁵. L'obligation de respecter les lois nationales et de coopérer avec les autorités nationales de l'État touché est conforme au principe général de la souveraineté de l'État touché et au principe de coopération.

7) Le droit de poser des conditions à l'assistance traduit le droit qui est reconnu à l'État touché de refuser une assistance non souhaitée ou non nécessaire et de déterminer

quelle assistance est appropriée et à quel moment. La troisième phrase du projet d'article explique ce qui est attendu des conditions posées par les États touchés, à savoir qu'elles doivent «prendre en compte» non seulement les besoins identifiés des personnes touchées par la catastrophe, mais aussi la qualité de l'assistance. Néanmoins, l'expression «prendre en compte» n'implique pas que les conditions liées aux besoins identifiés et à la qualité de l'assistance soient les seules que les États puissent poser à la fourniture de l'assistance extérieure.

8) La Commission a ajouté le terme «identifiés» pour indiquer que les besoins doivent être apparents au moment où les conditions sont posées, et qu'ils peuvent changer à mesure que la situation sur le terrain évolue et que de nouvelles informations sont disponibles. Cela signifie que les conditions posées ne doivent pas être arbitraires, mais formulées dans le but de protéger les personnes touchées par la catastrophe. Le terme «identifiés» indique qu'il doit exister une procédure permettant de connaître les besoins, par exemple une évaluation de ceux-ci, conduite de préférence en concertation avec les acteurs prêtant assistance. La procédure d'identification des besoins n'est toutefois pas prédéterminée et l'État touché reste libre de suivre la plus appropriée. Il s'agit là d'une obligation souple à laquelle il sera satisfait en fonction des circonstances de la catastrophe et des capacités de l'État touché. L'identification des besoins ne devrait en aucun cas entraver ou retarder la fourniture prompte et effective de l'assistance. La disposition énoncée à la troisième phrase vise à «répondre aux besoins essentiels des personnes concernées» en cas de catastrophe, ainsi que le requiert le projet d'article 2, et doit être vue comme une protection supplémentaire des droits et des besoins des personnes touchées par des catastrophes. La référence aux «besoins» dans ces deux projets d'article est suffisamment large pour comprendre les besoins spécifiques des femmes, des enfants, des personnes âgées, des personnes handicapées, et des personnes et groupes vulnérables ou défavorisés.

9) La notion de «qualité» a été introduite pour garantir aux États touchés le droit de refuser une assistance qui n'est pas nécessaire ou qui peut être néfaste. Les conditions posées peuvent consister en des restrictions motivées par des considérations de sécurité, de sûreté, d'alimentation et de pertinence culturelle, entre autres.

10) Le projet d'article 14 vise «la portée et le type de l'assistance requise», ce qui va dans le même sens que des accords internationaux antérieurs qui comportent une disposition analogue²²⁶. Par l'expression «doit indiquer», le projet d'article souligne qu'il incombe à l'État touché de préciser le type et la portée de l'assistance requise lorsqu'il pose des conditions à la fourniture de cette assistance. En même temps, cela laisse entendre qu'une fois fixés, le type et la portée de l'assistance seront communiqués aux acteurs susceptibles de fournir celle-ci, ce qui facilitera la concertation. Cela permettra de rendre la procédure d'assistance plus efficace, et de faire en sorte que l'assistance voulue parvienne en temps utile à ceux qui en ont besoin.

²²¹ Voir, par exemple, la Convention interaméricaine visant à faciliter l'apport d'assistance dans les cas de catastrophes, art. VIII et XI, par. d; et la Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique, art. 8, par. 7.

²²² Ibid.; et Accord entre les gouvernements des États participants de l'Organisation de coopération économique de la mer Noire relatif à la collaboration en matière d'aide et d'intervention d'urgence en cas de catastrophe naturelle ou due à l'homme, art. 5 et 9.

²²³ Voir, par exemple, la Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels, annexe X, par. 1 («Le personnel participant à l'opération d'assistance agit conformément à la législation pertinente de la Partie qui demande l'assistance»).

²²⁴ Voir, par exemple, l'Accord de l'ASEAN, art. 13, par. 2 («Le responsable de l'opération d'assistance prend toutes les mesures voulues pour assurer le respect de la législation et de la réglementation nationales»).

²²⁵ Voir, par exemple, MacAlister-Smith (note 73 *supra*), par. 22 b («À tout moment au cours des opérations d'assistance humanitaire, le personnel chargé de cette assistance [...] coopère avec l'autorité compétente désignée de l'État bénéficiaire»).

²²⁶ Voir, par exemple, la Convention de Tampere, art. 4, par. 2 («Un État partie demandeur d'une assistance en matière de télécommunication précise l'ampleur et le type d'assistance requise [...]»).

11) La Commission a examiné plusieurs possibilités pour le choix du verbe relié aux « conditions ». Elle a décidé d'employer deux verbes différents, « poser » et « formuler », pour des considérations d'ordre stylistique qui n'impliquent aucune différence de sens.

Article 15. Facilitation de l'assistance extérieure

1. L'État touché prend les mesures nécessaires, dans le cadre de son droit national, afin de faciliter la fourniture prompte et effective de l'assistance extérieure en ce qui concerne, en particulier :

a) le personnel de secours, dans des domaines tels que les privilèges et immunités, les conditions de visa et d'entrée, les permis de travail et la liberté de circulation ; et

b) l'équipement et les biens, dans des domaines comme la réglementation douanière et les droits de douane, l'imposition, le transport, ainsi que leur cession.

2. L'État touché s'assure que ses textes législatifs et réglementaires pertinents sont facilement accessibles aux fins de faciliter le respect du droit national.

Commentaire

1) Le projet d'article 15 traite de la facilitation de l'assistance extérieure. Il vise notamment à faire en sorte que la législation nationale permette la fourniture d'une assistance prompte et effective. À cet effet, il énonce en outre, au paragraphe 2, l'obligation pour l'État touché de s'assurer que ses législation et réglementation pertinentes sont facilement accessibles aux acteurs prêtant assistance.

2) Le projet d'article dispose que les États touchés doivent prendre « les mesures nécessaires » pour faciliter la fourniture prompte et effective de l'assistance. L'expression « mesures nécessaires, dans le cadre de son droit national » peut notamment s'entendre de mesures d'ordre législatif, exécutif ou administratif. Il peut s'agir également de dispositions prises en vertu d'une législation d'urgence, ainsi que de l'adaptation ou de la suspension légitime, à titre temporaire, de l'application de certaines lois ou réglementations nationales, le cas échéant. Il peut en outre s'agir de mesures pratiques conçues pour faciliter l'assistance extérieure, sous réserve qu'elles ne soient pas interdites par le droit interne. En formulant ainsi le projet d'article, la Commission encourage les États à permettre la non-application temporaire des dispositions de leur droit interne risquant d'entraver inutilement l'assistance en cas de catastrophe, et à se doter des dispositions appropriées sur la facilitation dans leur droit national pour ne pas créer d'insécurité juridique pendant la période critique qui suit une catastrophe lorsque de telles dispositions d'urgence deviennent nécessaires. Certaines mesures de facilitation peuvent aussi demeurer nécessaires après que l'assistance a cessé de l'être, afin que le retrait, la remise, la sortie et/ou la réexportation de l'équipement et des biens inutilisés ainsi que la sortie du personnel de secours s'effectuent de manière efficace et appropriée à la cessation de l'assistance extérieure. C'est ce que souligne l'expression « ainsi que leur cession » figurant au paragraphe 1 b. Si le projet d'article 15 est axé sur l'État touché, la facilitation au bénéfice des personnes touchées par les catastrophes

implique que l'État de transit prenne les mesures nécessaires, dans le cadre de son droit interne, pour assurer la fourniture effective de l'assistance extérieure.

3) Le projet d'article donne des exemples de domaines d'assistance dans lesquels le droit national devrait permettre que les mesures voulues soient prises. L'expression « en particulier », avant l'énumération des exemples, montre qu'il s'agit non pas d'une liste exhaustive, mais plutôt d'une illustration des différents domaines que le droit national devrait traiter afin de faciliter la fourniture prompte et effective de l'assistance. On trouve des indications quant à ces mesures dans les instruments pertinents, par exemple les Lignes directrices de la FICR de 2007²²⁷ et la loi type de 2013 relative à la facilitation et à la réglementation des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe²²⁸.

4) L'alinéa a concerne les facilités accordées au personnel de secours. Les exemples de domaines cités dans cet alinéa permettent d'avoir une idée de la façon dont on peut faciliter la tâche de ce personnel. L'octroi de privilèges et d'immunités aux acteurs prêtant assistance est une mesure importante, prévue par nombre d'accords internationaux pour encourager les travailleurs humanitaires étrangers à apporter leur concours²²⁹. La suppression ou l'accélération des formalités de visa, d'entrée sur le territoire et de permis de travail sont des mesures nécessaires pour faire en sorte qu'une assistance soit fournie sans délai²³⁰. En l'absence de régime spécial, les travailleurs humanitaires risquent d'être retenus aux frontières ou de ne pas pouvoir travailler légalement pendant les jours critiques qui suivent une catastrophe, ou d'être contraints de partir et revenir continuellement afin de ne pas dépasser la durée de leur visa. La liberté de circulation signifie que les travailleurs humanitaires doivent pouvoir se déplacer librement à l'intérieur d'une zone sinistrée pour s'acquitter convenablement de leurs fonctions expressément convenues²³¹. En restreignant sans nécessité les déplacements du personnel de secours, on réduit la capacité de celui-ci de fournir une assistance modulable.

5) L'alinéa b concerne l'équipement et les biens, tels qu'ils sont définis à l'alinéa g du projet d'article 3, à savoir

²²⁷ Voir *supra* la note 20.

²²⁸ Élaborée par la FICR, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires et l'Union interparlementaire en 2013.

²²⁹ Voir, par exemple, la Convention cadre d'assistance en matière de protection civile, paragraphe 5 de l'article 4 (« L'État bénéficiaire accordera, dans le cadre de ses lois nationales, tous les privilèges, immunités, et facilités, nécessaires à l'accomplissement de l'assistance [...] »).

²³⁰ La Ligue des sociétés de la Croix-Rouge (aujourd'hui dénommée Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge) a noté de longue date que « l'obtention de visas pour les délégués et les équipes chargés des secours en cas de catastrophes reste une procédure requérant beaucoup de temps, qui souvent retarde l'envoi de délégués et d'équipes de cette nature », retardant de ce fait l'aide indispensable que l'État touché a l'obligation de fournir (voir la résolution n° 13 du Conseil des Gouverneurs de la Ligue des sociétés de la Croix-Rouge, adoptée à sa trente-troisième session, Genève, 28 octobre-1^{er} novembre 1975).

²³¹ Voir M. El Baradei *et al.*, *Model Rules for Disaster Relief Operations*, Policy and Efficacy Studies No. 8 (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.82.XV.PE/8), annexe A, règle 16, qui dispose que l'État touché doit accorder au « personnel [prêtant assistance] la liberté d'accès aux zones frappées par la catastrophe et la liberté de circulation à l'intérieur de ces zones qui sont nécessaires à l'exercice de leurs fonctions spécifiquement convenues ».

le matériel, les outils, les machines, les animaux dressés à des fins particulières, les denrées alimentaires, l'eau potable, les fournitures médicales, les abris, les vêtements, le couchage, les véhicules, le matériel de télécommunications ainsi que tout autre objet nécessaire aux opérations de secours. La Commission considère qu'il convient d'inclure dans cette catégorie les chiens de recherche, habituellement assimilés aux biens et à l'équipement, plutôt que de créer une catégorie distincte pour les animaux. Les biens et l'équipement sont essentiels pour faciliter une assistance effective, et les législations nationales doivent être souples à cet égard pour répondre aux besoins des personnes touchées par une catastrophe et garantir la prompte fourniture de l'assistance. Des mesures de dérogation ou d'assouplissement devraient être prises en matière de réglementation douanière et de droits de douane, ainsi que de fiscalité, afin de diminuer les coûts et d'éviter les retards dans l'acheminement des biens²³². L'équipement et les biens peuvent perdre rapidement de leur utilité s'ils arrivent en retard, et les procédures normales mises en place pour protéger les intérêts économiques d'un État peuvent devenir un obstacle lorsqu'elles s'appliquent à du matériel de secours qui peut sauver des vies ou apporter une aide indispensable. Les États peuvent donc réduire ou suspendre les inspections aux frontières, ou leur assigner des priorités, en ce qui concerne l'équipement et les biens associés aux États et autres acteurs prêtant assistance. La réglementation nationale peut aussi inclure des dispositions concernant les droits de survol et d'atterrissage, les outils, la réduction de la documentation requise pour importer et faire transiter l'équipement et les biens, et la reconnaissance temporaire de l'immatriculation étrangère des véhicules. L'alinéa *b* ne donne pas la liste exhaustive des mesures qui peuvent être prises pour faciliter l'assistance extérieure en ce qui concerne l'équipement et les biens. Par exemple, étant donné le rôle crucial que jouent les télécommunications dans les situations d'urgence, il sera souvent nécessaire de réduire ou de limiter la réglementation restreignant l'utilisation de matériel de télécommunications ou du spectre des radiofréquences, comme le prévoit la Convention de Tampere de 1998.

6) Le second paragraphe du projet d'article porte sur l'obligation de rendre toutes les dispositions de la législation et de la réglementation pertinentes facilement accessibles aux acteurs prêtant assistance. Par l'expression « facilement accessibles », on entend que les lois en question doivent être faciles d'accès, notamment, si nécessaire, traduites dans d'autres langues, sans que l'État touché se voie pour autant imposer la charge de fournir cette information à chacun des acteurs prêtant assistance. Ce paragraphe confirme également qu'il importe que les États adoptent une réglementation concernant la facilitation de l'assistance extérieure en prévision des catastrophes, comme l'envisage le paragraphe 1 du projet d'article 9.

Article 16. Protection du personnel de secours, de l'équipement et des biens

L'État touché prend les mesures appropriées pour assurer la protection du personnel de secours et de l'équipement et des biens présents sur son territoire,

²³² Plusieurs traités internationaux insistent sur ce point. Voir, par exemple, la Convention de Tampere, art. 9, par. 4; et l'Accord de l'ASEAN, art. 14 *b*.

ou sur tout territoire relevant de sa juridiction ou sous son contrôle, aux fins d'y fournir une assistance extérieure.

Commentaire

1) Le projet d'article 16 pose l'obligation pour l'État touché de prendre les mesures adaptées aux circonstances en vue d'assurer la protection du personnel de secours, de l'équipement et des biens associés à la fourniture de l'assistance extérieure. Compte tenu des situations souvent chaotiques résultant des catastrophes, les craintes pour la sécurité de ces personnes et objets risquent de faire obstacle à l'exécution des activités visant à apporter une aide aux victimes, réduisant ainsi la probabilité d'une réponse adéquate à leurs besoins essentiels.

2) Ce projet d'article complète donc le projet d'article 15 en prévoyant un ensemble cohérent d'obligations à la charge de l'État touché, lequel est censé mener une série d'activités qui sont nécessaires pour garantir aux États et autres acteurs prêtant assistance la possibilité de fournir une assistance prompte et effective. Cependant, l'objectif et la démarche qui sous-tendent les deux projets d'article sont sensiblement différents. Le projet d'article 15 met l'accent sur la nécessité pour l'État touché d'établir un ordre juridique interne propre à faciliter l'assistance extérieure, principalement par l'adoption d'une série de mesures d'ordre législatif et réglementaire. En revanche, la question de la protection du personnel de secours ainsi que de son équipement et de ses biens est traditionnellement considérée – pour des raisons impérieuses de principe liées à sa nature et au type de mesures à adopter – comme un domaine distinct méritant d'être traité séparément, comme le fait le présent projet d'article.

3) Les mesures que doit adopter l'État touché sont susceptibles de varier dans leur contenu et peuvent nécessiter différentes formes de conduite de sa part, puisque la nature de l'obligation concernée dépend du contexte. En particulier, la souplesse inhérente au concept de « mesures appropriées » porte à croire que l'État touché peut assumer différentes obligations en fonction des acteurs en cause quant à d'éventuelles menaces pour le personnel de secours, l'équipement et les biens.

4) Avant toute chose, l'État touché doit empêcher que ses organes compromettent les activités de secours. En ce sens, l'obligation imposée à l'État touché consiste à faire en sorte qu'il ne soit pas porté préjudice au personnel, à l'équipement et aux biens mobilisés dans le cadre de l'assistance extérieure, par des actes de ses organes.

5) Ensuite, le projet d'article 16 envisage une série de mesures qu'il convient d'adopter pour prévenir des activités préjudiciables menées par des acteurs non étatiques visant, par exemple, à profiter de l'instabilité des conditions de sécurité qui peut résulter de catastrophes afin de tirer des gains illicites d'activités criminelles visant le personnel de secours, l'équipement et les biens. On attend de l'État touché non pas qu'il réussisse, quelles que soient les circonstances, à empêcher la commission d'actes préjudiciables, mais plutôt qu'il s'efforce d'atteindre l'objectif visé par l'obligation pertinente. En particulier, l'expression « mesures appropriées » laisse à l'État touché

une marge d'appréciation pour décider quelles mesures prendre à cet égard. L'État doit agir avec diligence en s'efforçant d'éviter les comportements dommageables de la part d'acteurs non étatiques. Les mesures à prendre par les États dans le cadre de leur obligation de tout mettre en œuvre pour atteindre l'objectif visé dépendent du contexte. En conséquence, le projet d'article 16 n'énumère pas les moyens d'atteindre le résultat recherché, puisque cette obligation peut revêtir un caractère dynamique en fonction de l'évolution de la situation.

6) Plusieurs facteurs peuvent être pertinents pour permettre d'évaluer l'opportunité des mesures à prendre dans une situation de catastrophe afin d'exécuter cette obligation. Il peut notamment s'agir des difficultés auxquelles un État pourrait se heurter en tentant de mener à bien ses activités courantes en raison du désordre créé par l'ampleur de la catastrophe et la détérioration de sa situation économique, du fait que les ressources dont il dispose, tout comme sa capacité d'exercer un contrôle dans certaines régions frappées par la catastrophe, peuvent avoir été gravement touchées par celle-ci. Il pourrait s'agir de même des conditions de sécurité existant dans la zone des opérations et de l'attitude et du comportement des acteurs humanitaires participant aux opérations de secours. En fait, même si les acteurs extérieurs sont priés de consulter l'État touché et de coopérer avec lui en ce qui concerne leur protection et leur sécurité, ils pourraient ne pas tenir compte du rôle de direction attribué aux autorités locales, aggravant ainsi les risques qu'ils peuvent courir en ce qui concerne leur sécurité. En outre, si des actes dommageables visent le personnel de secours, l'équipement et les biens, l'État touché y réagira en exerçant sa compétence propre concernant la répression des infractions commises à l'intérieur de la zone touchée par une catastrophe.

7) Les acteurs humanitaires internationaux eux-mêmes peuvent contribuer à la réalisation de l'objectif recherché en adoptant, dans le cadre de leur organisation et de leurs opérations propres, une série de mesures d'atténuation visant à réduire leur vulnérabilité aux menaces concernant leur sécurité. Les moyens d'y parvenir pourraient consister par exemple en l'élaboration de codes de conduite, des activités de formation et une information suffisante quant aux conditions dans lesquelles leurs personnels sont appelés à agir et aux normes de comportement qu'ils sont tenus de respecter. En tout état de cause, l'adoption de telles mesures d'atténuation ne devrait pas compromettre l'adoption de mesures autonomes par l'État touché.

8) En outre, il convient de souligner que, lors de l'évaluation des risques en matière de sécurité, il faut tenir compte du caractère des missions de secours et de la nécessité de garantir aux victimes une réponse adéquate et efficace à la catastrophe. Le projet d'article 16 ne doit pas être interprété à tort comme ayant pour effet de dresser des obstacles déraisonnables et disproportionnés aux activités de secours. Ainsi que cela a déjà été souligné à propos du projet d'article 15, les mesures qui peuvent être adoptées pour des considérations de sécurité en vue de restreindre les déplacements du personnel de secours ne devraient pas aboutir à réduire inutilement la capacité de ces acteurs de fournir une assistance aux victimes de catastrophes.

9) De même, en ce qui concerne le recours éventuel à des escortes armées pour les opérations de secours en cas de catastrophe afin de dissiper les préoccupations concernant la sécurité, il conviendrait d'évaluer strictement cette possibilité en fonction des meilleures pratiques mises en œuvre dans ce domaine par les principaux acteurs humanitaires. L'attention est particulièrement appelée sur les Directives non contraignantes du Comité permanent inter-organisations sur l'utilisation d'escortes armées pour les convois humanitaires²³³, de 2013, qui ont pour but d'aider les acteurs concernés à évaluer comme il se doit l'adoption éventuelle d'une mesure aussi délicate. Comme cela est expliqué dans ce document, la règle générale est que les convois humanitaires n'utilisent pas d'escortes armées ou militaires, sauf en cas de circonstances exceptionnelles rendant nécessaire le recours à une escorte armée. Pour retenir cette solution, il incombe aux acteurs concernés d'examiner les conséquences de l'utilisation d'escortes armées et les autres solutions possibles, compte tenu en particulier du fait que les problèmes de sécurité qui peuvent exister dans des situations de catastrophe peuvent être beaucoup moins graves que ceux existant dans d'autres situations.

10) Le projet d'article 16 vise la protection « du personnel de secours et de l'équipement et des biens », c'est-à-dire des personnes et des objets mentionnés à ce titre aux alinéas *f* et *g* du projet d'article 3, et mobilisés pour fournir une assistance extérieure. Comme cela est souligné dans d'autres dispositions du présent projet d'articles, principalement les projets d'articles 10 et 13, l'assistance extérieure requiert le consentement de l'État touché, qui a le rôle principal en ce qui concerne la direction, le contrôle, la coordination et la supervision de ces activités. C'est pourquoi, une fois que l'État touché a demandé une assistance ou a accepté les offres d'assistance présentées par des États, il doit s'efforcer de garantir la protection prévue au projet d'article 16.

11) Une telle approche globale est nécessaire à la bonne exécution de l'obligation consacrée dans le projet d'article 16. Les autorités nationales sont les mieux placées pour mettre en place un cadre de sécurité adapté au bon déroulement des activités de secours. Il leur faut en particulier évaluer les risques de sécurité auxquels pourrait être exposé le personnel international de secours, coopérer avec ce personnel pour régler les questions de sécurité et coordonner les activités des acteurs extérieurs, compte tenu de ces préoccupations.

12) Conformément à l'alinéa *f* du projet d'article 3, le personnel de secours susceptible de bénéficier de la protection prévue par le projet d'article 16 peut appartenir au personnel civil ou militaire envoyé, selon le cas, par un État prêtant assistance ou un autre acteur prêtant assistance, à savoir une organisation intergouvernementale compétente, ou une organisation non gouvernementale ou entité pertinente, prêtant assistance à l'État touché avec le consentement de celui-ci. Toutes ces catégories sont donc concernées par l'application du projet d'article 16. La référence à une « assistance extérieure » traduit la position, également affirmée dans le commentaire relatif au

²³³ Comité permanent interorganisations, « IASC Non-Binding Guidelines on the Use of Armed Escorts for Humanitarian Convoys », 27 février 2013.

projet d'article 14²³⁴, selon laquelle seules les activités des acteurs extérieurs à l'État touché sont régies par les projets d'article.

13) L'équipement et les biens, tels qu'ils sont définis à l'alinéa g du projet d'article 3, liés aux activités du personnel de secours, relèvent de même de l'application du projet d'article 16. Étant à la disposition des États prêtant assistance ou des autres acteurs prêtant assistance, l'équipement et les biens seront couverts par l'application du projet d'article 16 indépendamment de leur origine. Ces objets pourraient aussi être directement acquis sur le marché intérieur de l'État touché. L'expression « présents sur son territoire, ou sur tout territoire relevant de sa juridiction ou sous son contrôle » vise à préciser cet aspect.

Article 17. Cessation de l'assistance extérieure

L'État touché, l'État qui lui prête assistance, l'Organisation des Nations Unies ou tout autre acteur prêtant assistance peut mettre fin à l'assistance extérieure à tout moment. Tout État ou acteur qui compte mettre fin à son assistance le notifie de manière appropriée. L'État touché et, selon le cas, l'État qui lui prête assistance, l'Organisation des Nations Unies ou tout autre acteur prêtant assistance se consultent au sujet de cette cessation et de ses modalités.

Commentaire

1) Le projet d'article 17 concerne la question de la cessation de l'assistance extérieure. La disposition se compose de trois phrases. La première confirme le droit fondamental des acteurs concernés, c'est-à-dire de l'État touché, de l'État qui lui prête assistance, de l'Organisation des Nations Unies ou de tout autre acteur prêtant assistance, de mettre fin à l'assistance extérieure à tout moment. La deuxième exige des parties qui comptent mettre fin à l'assistance qu'elles le notifient de manière appropriée. La troisième énonce l'obligation qui incombe à l'État touché et, selon le cas, à l'État qui lui prête assistance, à l'Organisation des Nations Unies ou à tout autre acteur prêtant assistance de se consulter au sujet de la cessation de l'assistance extérieure, y compris des modalités de cette cessation. Il est entendu que la notion de cessation de l'assistance renvoie ici tant à une cessation complète qu'à une cessation partielle. En outre, il est fait expressément référence à l'Organisation des Nations Unies parmi les acteurs susceptibles de prêter assistance dans le projet d'article 17, compte tenu du rôle de premier plan que joue l'Organisation dans la fourniture des secours.

2) Un État touché qui accepte une offre d'assistance reste maître de la durée pendant laquelle cette assistance est fournie. Le paragraphe 2 du projet d'article 10 dispose expressément que l'État touché a le rôle principal en ce qui concerne la direction, le contrôle, la coordination et la supervision des secours sur son territoire. Le projet d'article 13 dispose quant à lui que l'État touché doit consentir à l'assistance extérieure, en précisant toutefois que ce consentement ne saurait être refusé arbitrairement. La portée conjuguée de ces dispositions signifie que l'État touché peut retirer son consentement, faisant ainsi cesser l'assistance extérieure.

3) Le projet d'article 17 ne reconnaît pas au seul État touché un droit de cessation unilatérale de l'assistance. Au contraire, la Commission reconnaît que les États qui prêtent assistance à l'État touché, l'Organisation des Nations Unies et tout autre acteur prêtant assistance peuvent eux-mêmes avoir besoin de mettre fin à leurs activités d'assistance. Le projet d'article 17 préserve ainsi le droit de toute partie de faire cesser l'assistance fournie.

4) Il convient d'interpréter le projet d'article 17 à la lumière de l'objet du projet d'articles tel qu'il est énoncé au projet d'article 2. Il convient donc de prendre les décisions concernant la cessation de l'assistance en tenant compte des besoins des personnes touchées par la catastrophe, autrement dit en vérifiant s'il a été pourvu à ces besoins et dans quelle mesure, de sorte que la cessation de l'assistance extérieure ne porte pas préjudice aux personnes touchées par la catastrophe ; si elle est prématurée, la décision de mettre fin à l'assistance risquerait en effet de mettre à mal le processus de relèvement.

5) La Commission envisage qu'il puisse devenir nécessaire de mettre fin à la fourniture de l'assistance pour diverses raisons et à différents stades de cette assistance. Les opérations de secours peuvent atteindre un stade où l'État touché ou un ou plusieurs des acteurs prêtant assistance se voient dans la nécessité d'y mettre fin. Différentes situations peuvent conduire à la cessation de l'assistance, notamment l'épuisement des ressources d'un État ou de tout autre acteur prêtant assistance, ou la survenance d'une autre catastrophe exigeant une réaffectation des ressources. De même, les États touchés devraient pouvoir mettre fin à l'assistance si celle-ci n'a plus lieu d'être ou si elle s'écarte de l'offre initiale. Le projet d'article 17 offre une certaine souplesse en ce qu'il permet d'adapter la durée de l'assistance en fonction des circonstances, tout en laissant entendre que les parties devraient se concerter de bonne foi. Tel qu'il est libellé, il évoque une relation bilatérale, mais n'exclut pas le cas où une assistance extérieure serait fournie par de multiples acteurs.

6) Dans son projet d'articles sur le statut du courrier diplomatique et de la valise diplomatique non accompagnée par un courrier diplomatique, de 1989, la Commission dispose au paragraphe 2 de l'article 9 que « [l]e courrier diplomatique ne peut être choisi parmi les ressortissants de l'État de réception qu'avec le consentement de cet État, qui peut à tout moment le retirer²³⁵ ». Selon le commentaire correspondant, « [l]'expression "à tout moment" n'a pas pour objet de légitimer tout retrait arbitraire du consentement²³⁶ ».

7) La deuxième phrase du projet d'article impose une obligation de notification à la partie qui compte mettre fin à l'assistance extérieure. Une notification appropriée est nécessaire pour préserver une certaine stabilité, de sorte qu'aucune des parties ne soit lésée par une cessation soudaine de l'assistance. Le libellé de la disposition est souple, de façon à permettre que la notification soit faite avant, pendant ou après les consultations. Aucune contrainte n'est imposée quant à la procédure de notification. Cependant, celle-ci doit être « appropriée » au vu des

²³⁴ Voir *supra* le paragraphe 2 du commentaire du projet d'article 14.

²³⁵ *Annuaire... 1989*, vol. II (2^e partie), p. 16 et suiv., par. 72.

²³⁶ *Ibid.*, paragraphe 4 du commentaire du projet d'article 9.

circonstances, notamment en ce qui concerne sa forme et le moment où elle est faite, de préférence à l'avance.

8) L'obligation de consultation, énoncée dans la troisième phrase, traduit l'esprit de solidarité et de coopération qui sous-tend l'ensemble du projet d'articles, ainsi qu'il ressort du préambule, et le principe de coopération consacré aux projets d'articles 7 et 8. Le terme « modalités » fait référence aux procédures qui doivent être suivies pour mettre fin à l'assistance. Même si la cessation réciproque n'est pas toujours possible, une concertation quant aux modalités devrait permettre aux parties concernées de procéder plus facilement à une cessation amiable et efficace. L'expression « selon le cas » vise à préciser que la consultation envisagée a lieu entre l'État touché et toute autre partie lui prêtant assistance (qu'il s'agisse d'un État, de l'Organisation des Nations Unies ou d'un autre acteur).

Article 18. Relation avec d'autres règles de droit international

1. Le présent projet d'articles est sans préjudice des autres règles de droit international.

2. Le présent projet d'articles ne s'applique pas dans la mesure où la réponse à une catastrophe est régie par les règles du droit international humanitaire.

Commentaire

1) Le projet d'article 18 traite de la relation entre le projet d'articles et d'autres règles de droit international. Il vise à préciser la manière dont le projet d'articles interagit avec certaines règles de droit international qui traitent du même sujet que le projet d'articles, ou ne concernent pas directement les catastrophes mais s'appliqueraient néanmoins dans des situations visées par le projet d'articles.

2) La référence à « d'autres règles », dans le titre, vise à préserver la continuité d'application des obligations existantes concernant des questions traitées par le projet d'articles. La formule « autres règles de droit international », au paragraphe 1, a été choisie parce qu'elle offre une certaine souplesse : les autres règles dont il est ici question ne sont pas qualifiées de « spéciales » par rapport au projet d'articles ; elles peuvent en effet l'être ou non en fonction de leur contenu.

3) Le paragraphe 1 vise différentes formes d'« autres règles de droit international ». Celles-ci comprennent en particulier des règles plus précises inscrites dans des traités dont la portée *ratione materiae* entre dans le champ du projet d'articles (par exemple, traités régionaux ou bilatéraux sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe) ainsi que celles figurant dans des traités portant sur d'autres questions mais qui comportent des règles spécifiques concernant les situations de catastrophe²³⁷.

4) Ce projet d'article traite également, au paragraphe 1, des interactions entre le présent projet d'articles et les règles de droit international qui ne concernent pas directement les catastrophes mais qui peuvent néanmoins être

appliquées en cas de catastrophe. C'est par exemple le cas des dispositions relatives au droit des traités – en particulier celles concernant la survenance d'une situation rendant l'exécution impossible et le changement fondamental de circonstances – ainsi que les règles relatives à la responsabilité des États et des organisations internationales, et à la responsabilité des individus. Cette disposition confirme que cette catégorie de règles n'est pas supplantée par le projet d'articles.

5) La clause « sans préjudice » figurant au projet d'article 18 s'applique aussi aux règles de droit international coutumier. De fait, le projet d'articles ne traite pas de toutes les questions susceptibles d'être dignes d'attention en cas de catastrophe. En outre, il ne vise pas à empêcher le développement de règles de droit international coutumier dans ce domaine. Le projet d'article 18 s'inspire donc de l'avant-dernier alinéa du préambule de la Convention de Vienne sur le droit des traités, de 1969, dans lequel il est affirmé ce qui suit : « les règles du droit international coutumier continueront à régir les questions non réglées dans les dispositions de la présente Convention ».

6) De plus, il convient de garder à l'esprit que des règles d'application générale ne concernant pas directement les catastrophes pourraient aussi être inscrites dans le droit conventionnel. C'est pourquoi la Commission a estimé que le libellé « autres règles de droit international » était le mieux à même de viser toutes les règles de droit international susceptibles d'interagir avec le projet d'articles, car il exprime l'idée que la clause « sans préjudice » figurant au projet d'article 18 s'applique à toutes les catégories de règles de droit international.

7) Le paragraphe 2 traite spécifiquement de la relation entre le projet d'articles et le droit international humanitaire. La disposition est formulée de manière à préciser cette relation en donnant la primauté aux règles du droit international humanitaire.

8) La Commission avait envisagé d'ajouter à la définition du terme « catastrophe » (alinéa a du projet d'article 3) une disposition excluant expressément toute applicabilité du projet d'articles en situation de conflit armé, de façon à écarter toute interprétation selon laquelle, aux fins du projet d'articles, les conflits armés seraient inclus dès lors que les critères énoncés dans le projet d'article 3 seraient remplis. Une telle approche n'a pas été suivie car une exclusion catégorique risquait d'être contraire au but recherché, particulièrement dans les « situations d'urgence complexes » dans lesquelles une catastrophe se produit dans une région où se déroule un conflit armé. Une exclusion absolue de l'applicabilité du projet d'articles en raison de la coexistence d'un conflit armé serait préjudiciable à la protection des personnes touchées par la catastrophe, en particulier si la catastrophe est survenue avant le déclenchement du conflit armé²³⁸.

9) Dans de telles situations, les règles du droit international humanitaire doivent s'appliquer à titre de *lex specialis*, tandis que celles énoncées dans le projet d'articles continueraient de s'appliquer « dans la mesure » où des questions juridiques soulevées par une catastrophe ne

²³⁷ Voir, par exemple, la section F du chapitre 5 de l'annexe à la Convention visant à faciliter le trafic maritime international, de 1965 (modifiée en 1977).

²³⁸ Voir *supra* le paragraphe 10 du commentaire du projet d'article 3.

seraient pas couvertes par les règles du droit international humanitaire. Le projet d'articles contribuerait ainsi à combler les vides juridiques dans la protection des personnes touchées par des catastrophes au cours d'un conflit armé, tandis que, dans les situations régies à la fois par le projet d'articles et par le droit international humanitaire, ce dernier aurait la primauté. Plus particulièrement, on

ne saurait interpréter le projet d'articles de telle manière qu'il représente un obstacle à la capacité des organisations humanitaires de mener leurs activités en période de conflit armé (que le conflit en question soit international ou non et même s'il survient parallèlement à une catastrophe) conformément à leur mandat en vertu du droit international humanitaire.



Assemblée générale

Distr. générale
19 décembre 2016

Soixante et onzième session
Point 78 de l'ordre du jour

Résolution adoptée par l'Assemblée générale le 13 décembre 2016

[sur la base du rapport de la Sixième Commission (A/71/509)]

71/141. Protection des personnes en cas de catastrophe

L'Assemblée générale,

Ayant examiné le chapitre IV du rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa soixantième-huitième session¹, où figure le texte du projet d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe²,

Relevant que la Commission lui recommande d'élaborer une convention sur la base du projet d'articles³,

Soulignant que la codification et le développement du droit international, envisagés à l'alinéa *a* du paragraphe 1 de l'Article 13 de la Charte des Nations Unies, conservent toute leur importance,

Constatant que la question de la protection des personnes en cas de catastrophe est de toute première importance pour les relations entre les États,

Prenant en considération les observations et commentaires présentés à la Sixième Commission à propos du chapitre IV du rapport de la Commission, relatif à la protection des personnes en cas de catastrophe,

1. *Exprime sa satisfaction* à la Commission du droit international pour le concours qu'elle continue d'apporter à la codification et au développement progressif du droit international ;

2. *Prend note* du projet d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe présenté par la Commission² et invite les gouvernements à faire savoir ce qu'ils pensent de l'élaboration d'une convention sur la base de ce projet³, comme le recommande la Commission ;

3. *Décide* d'inscrire à l'ordre du jour provisoire de sa soixante-treizième session une question intitulée « Protection des personnes en cas de catastrophe ».

62^e séance plénière
13 décembre 2016

¹ Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante et onzième session, Supplément n° 10 (A/71/10).

² Ibid., par. 48.

³ Ibid., par. 46.

