



Assemblée générale

Distr. générale
14 mars 2016
Français
Original : anglais/espagnol/français

Commission du droit international

Soixante-huitième session

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

Protection des personnes en cas de catastrophe

Commentaires et observations des gouvernements et organisations internationales

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	4
A. Commentaires et observations à caractère général présentés par les gouvernements	5
B. Commentaires et observations à caractère général présentés par les organisations et entités internationales	7
II. Commentaires spécifiques sur le projet d'articles	10
A. Projet d'article 1 [1] – Champ d'application	10
1. Commentaires des gouvernements	10
2. Commentaires des organisations et entités internationales	10
B. Projet d'article 2 [2] – Objectif	11
1. Commentaires des gouvernements	11
2. Commentaires des organisations et entités internationales	11
C. Projet d'article 3 [3] – Définition du terme catastrophe	13
1. Commentaires des gouvernements	13
2. Commentaires des organisations et entités internationales	15
D. Projet d'article 4 – Termes employés	19
1. Commentaires des gouvernements	19
2. Commentaires des organisations et entités internationales	21



E.	Projet d'article 5 [7] – Dignité humaine	24
1.	Commentaires des gouvernements	24
2.	Commentaires des organisations et entités internationales	24
F.	Projet d'article 6 [8] – Droits de l'homme	25
1.	Commentaires des gouvernements	25
2.	Commentaires des organisations et entités internationales	26
G.	Projet d'article 7 [6] – Principes humanitaires	28
1.	Commentaires des gouvernements	28
2.	Commentaires des organisations et entités internationales	30
H.	Projet d'article 8 [5] – Obligation de coopérer	32
1.	Commentaires des gouvernements	32
2.	Commentaires des organisations et entités internationales	32
I.	Projet d'article 9 [5 <i>bis</i>] – Formes de coopération	35
1.	Commentaires des gouvernements	35
2.	Commentaires des organisations et entités internationales	36
J.	Projet d'article 10 [5 <i>ter</i>] – Coopération en matière de prévention des risques de catastrophe	37
1.	Commentaires des gouvernements	37
2.	Commentaires des organisations et entités internationales	37
K.	Projet d'article 11 [16] – Obligation de prévention des risques de catastrophe	38
1.	Commentaires des gouvernements	38
2.	Commentaires des organisations et entités internationales	40
L.	Projet d'article 12 [9] – Rôle de l'État affecté	43
1.	Commentaires des gouvernements	43
2.	Commentaires des organisations et entités internationales	43
M.	Projet d'article 13 [10] – Obligation de l'État affecté de rechercher de l'assistance extérieure	45
1.	Commentaires des gouvernements	45
2.	Commentaires des organisations et entités internationales	46
N.	Projet d'article 14 [11] – Consentement de l'État affecté à l'assistance extérieure	48
1.	Commentaires des gouvernements	48
2.	Commentaires des organisations et entités internationales	49
O.	Projet d'article 15 [13] – Conditions de fourniture de l'assistance extérieure	51
1.	Commentaires des gouvernements	51

2.	Commentaires des organisations et entités internationales	52
P.	Projet d'article 16 [12] – Offres d'assistance extérieure	54
1.	Commentaires des gouvernements	54
2.	Commentaires des organisations et entités internationales	55
Q.	Projet d'article 17 [14] – Facilitation de l'assistance extérieure	56
1.	Commentaires des gouvernements	56
2.	Commentaires des organisations et entités internationales	57
R.	Projet d'article 18 – Protection du personnel, de l'équipement et des biens de secours . .	58
1.	Commentaires des gouvernements	58
2.	Commentaires des organisations et entités internationales	59
S.	Projet d'article 19 [15] – Cessation de l'assistance extérieure	60
1.	Commentaires des gouvernements	60
2.	Commentaires des organisations et entités internationales	61
T.	Projet d'article 20 – Relation avec des règles spéciales ou d'autres règles de droit international.	61
1.	Commentaires des gouvernements	61
2.	Commentaires des organisations et entités internationales	61
U.	Projet d'article 21 [4] – Relation avec le droit international humanitaire	61
1.	Commentaires des gouvernements	61
2.	Commentaires des organisations et entités internationales	63
III.	Commentaires sur la forme finale du projet d'articles	67
1.	Commentaires des gouvernements	67
2.	Commentaires des organisations et entités internationales	67

I. Introduction

1. À sa soixante-sixième session, tenue en 2014, la Commission du droit international a adopté, en première lecture, le projet d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe (A/69/10, par. 51). La Commission a décidé, conformément aux articles 16 à 21 de son Statut, de transmettre le projet d'articles, par l'intermédiaire du Secrétaire général, aux gouvernements, aux organisations internationales compétentes, au Comité international de la Croix-Rouge et à la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, pour commentaires et observations, en les priant de faire parvenir ces commentaires et observations au Secrétaire général avant le 1^{er} janvier 2016. La Commission a également indiqué qu'elle apprécierait que les commentaires et observations sur le projet d'articles émanant de l'ONU, notamment du Bureau de la coordination des affaires humanitaires et du Secrétariat de la Stratégie internationale de prévention des catastrophes, lui parviennent dans le même délai. Au paragraphe 6 de sa résolution 69/118 du 10 décembre 2014, l'Assemblée générale a appelé l'attention des gouvernements sur l'importance pour la Commission du droit international de recevoir leurs commentaires et leurs observations sur le projet d'articles le 1^{er} janvier 2016 au plus tard. Le Secrétaire général a fait distribuer aux gouvernements une note, datée du 26 novembre 2014, contenant le projet d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe en les invitant à faire part de leurs commentaires, conformément à la demande formulée par la Commission. Le projet d'articles a également été adressé aux organisations et entités internationales compétentes, par voie de circulaires envoyées en octobre 2014, les invitant à formuler des observations.

2. Au 29 février 2016, la Commission avait reçu des commentaires écrits des pays suivants : Australie (8 janvier 2016), Autriche (12 janvier 2016), Cuba (2 février 2016), République tchèque (1^{er} janvier 2016), Équateur (11 février 2015), Finlande (également au nom du Danemark, de l'Islande, de la Norvège et de la Suède) (18 décembre 2015), Allemagne (29 mai 2015), Pays-Bas (30 décembre 2015), Qatar (12 mars 2015) et Suisse (12 janvier 2016).

3. Au 29 février 2016, elle avait également reçu des commentaires écrits des 11 organisations et entités internationales ci-après : Bureau de la coordination des affaires humanitaires (23 décembre 2015), Secrétariat de la Stratégie internationale de prévention des catastrophes (8 décembre 2015), Programme alimentaire mondial (21 janvier 2016), Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (14 janvier 2016), Banque mondiale (3 novembre 2014), Organisation internationale pour les migrations (18 janvier 2016), Association des États de la Caraïbe (28 janvier 2016), Conseil de l'Europe (25 novembre 2014), Union européenne (17 décembre 2015), Comité international de la Croix-Rouge (19 janvier 2016) et Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (21 janvier 2016).

4. Les commentaires et observations présentés par les gouvernements ainsi que par les organisations et entités internationales sont reproduits ci-dessous et regroupés par thème, à savoir : observations générales, commentaires portant sur des articles précis et commentaires sur la forme définitive à donner au projet d'articles.

A. Commentaires et observations à caractère général présentés par les gouvernements

Australie

L'Australie espère que les travaux de la Commission visant à mettre en lumière l'éventail complexe des enjeux inhérents à la réduction et à la gestion des risques de catastrophe à l'échelle internationale, conjugués à l'adoption, en mars 2015, du Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015-2030 (ci-après, le « Cadre de Sendai »)¹, permettront de renforcer les efforts de coopération internationale déployés sans relâche. Les initiatives telles que le Cadre de Sendai, qui entendent encourager la collaboration et l'établissement de relations de confiance, jouent un rôle déterminant pour pouvoir offrir une assistance de qualité, souple et adaptée aux besoins, tant dans les situations de catastrophes de grande ampleur (comme le prévoit le projet d'article 3 [3]) que lors de catastrophes récurrentes de petite échelle ou à évolution lente.

Dans la mesure où le projet d'articles consolide les règles existantes du droit international, l'Australie considère qu'il servira utilement à orienter les États dans l'exécution des obligations internationales auxquelles ils sont généralement tenus.

Le projet d'articles cherchant aussi à faire évoluer progressivement le droit relatif à la protection des personnes en cas de catastrophe, l'Australie serait favorable à ce que l'on examine plus avant la proposition consistant à instituer de nouvelles obligations pour les États ou de nouvelles modalités d'application de principes tirés d'autres domaines correspond à l'approche la plus efficace. L'Australie souligne qu'il importe que les travaux de la Commission fassent l'objet d'un consensus le plus large possible; une évolution trop rapide du droit pourrait ici constituer un obstacle à l'obtention de ce consensus.

L'Australie souhaiterait qu'un équilibre judicieux soit trouvé entre, d'une part, les éléments du projet d'articles qui risquent d'empiéter sur les principes de base du droit international que sont la souveraineté des États et la non-ingérence et, d'autre part, le fait que leur mise en œuvre devrait selon toute vraisemblance déboucher sur des avantages tangibles et pratiques en termes de réduction des risques de catastrophe et d'atténuation de leurs effets ou d'amélioration du processus de relèvement qui succède aux catastrophes.

République tchèque

Nous apprécions particulièrement le fait que la Commission ait trouvé un équilibre entre les principes de non-ingérence et de souveraineté énoncés aux articles 12 [9], 14 [11] et 15 [13] du projet et les principes humanitaires et les droits de l'homme qui sous-tendent la fourniture de l'aide par les acteurs prêtant assistance aux États affectés et sont l'une des pierres angulaires du projet d'articles.

Finlande (également au nom du Danemark, de l'Islande, de la Norvège et de la Suède)

Le projet d'articles présente un ensemble cohérent de normes codifiées dans un domaine toujours plus important du droit public international. Les pays nordiques sont de fervents partisans d'un nouveau renforcement du système

¹ Résolution de l'Assemblée générale 69/283, annexe II.

international de secours et d'aide humanitaire en cas de catastrophe, objectif auquel le présent projet d'articles apporte une précieuse contribution.

L'élaboration du projet d'articles a donné lieu à la recherche d'un équilibre entre les différents intérêts en présence, notamment entre, d'une part, la souveraineté des États et la nécessité d'une coopération internationale en matière de protection des personnes et, d'autre part, la fourniture d'une assistance humanitaire en cas de catastrophe. Comme cela a été réaffirmé à plusieurs reprises au cours du processus de rédaction au sein de la Sixième Commission, l'État affecté est principalement chargé d'assurer la protection des personnes touchées par une catastrophe et d'acheminer les secours.

Le projet d'articles fixe clairement à l'État affecté l'obligation de demander, d'organiser, de coordonner et de mettre en œuvre, selon que de besoin, l'assistance sur son territoire et, en l'absence de capacité ou de volonté d'intervention suffisante au niveau national, de solliciter une aide extérieure pour répondre rapidement aux besoins humanitaires des personnes touchées par la catastrophe. Les pays nordiques se félicitent de l'attention particulière accordée aux besoins des personnes touchées par une catastrophe, dans le plein respect de leurs droits. Dans ce contexte, il convient de souligner que certaines personnes peuvent être particulièrement vulnérables aux mauvais traitements et à des pratiques discriminatoires en raison de leur situation (âge, sexe, race, etc.), et peuvent nécessiter des mesures spéciales de protection et d'assistance.

Les pays nordiques tiennent également à souligner la diversité des rôles joués par d'autres acteurs, tels que les organisations intergouvernementales, régionales et non gouvernementales compétentes ou d'autres entités comme le Comité international de la Croix-Rouge et la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, ainsi qu'il est indiqué dans le projet d'articles. Dans la mesure où le nombre d'acteurs différents ne cesse d'augmenter, leur coordination et leur interopérabilité sont d'une importance cruciale pour la fourniture d'une assistance extérieure.

Allemagne

Le projet d'articles donne, d'une manière générale, de bonnes recommandations qui viennent appuyer la pratique internationale et la législation interne, dans le but d'établir des systèmes nationaux efficaces de prévention des catastrophes, d'atténuation de leurs effets, de leur planification préalable et d'intervention.

Pays-Bas

Compte tenu de la qualité dont il est empreint dans son ensemble, le projet d'articles devrait fortement contribuer à améliorer la protection des personnes touchées par une catastrophe, en particulier dans les situations où l'ampleur de la catastrophe dépasse la capacité d'intervention de l'État affecté.

B. Commentaires et observations à caractère général présentés par les organisations et entités internationales

Bureau de la coordination des affaires humanitaires

Le Bureau approuve, d'une manière générale, la teneur du projet d'articles et se réjouit de constater qu'il met l'accent sur les personnes dans le besoin et suit dans le même temps une approche fondée sur les droits, comme indiqué aux articles 1 [1] et 2 [2].

Secrétariat de la Stratégie internationale de prévention des catastrophes

Les travaux de la Commission sur le sujet constituent une contribution essentielle qui étaye à point nommé les efforts déployés par les États et autres parties prenantes pour gérer les risques liés aux catastrophes.

Sur un plan général, le projet d'articles et le Cadre de Sendai sont étroitement corrélés et complémentaires, et il existe entre eux un lien fonctionnel, en ce sens que le premier énonce l'obligation de limiter les risques de catastrophe et de coopérer, tandis que le second définit les modalités et mesures que les États doivent prévoir pour s'acquitter de cette obligation.

Programme alimentaire mondial

Le Programme alimentaire mondial accueille avec intérêt le projet d'articles dont il constate qu'il partage son propre objectif, à savoir la protection des personnes en cas de catastrophe. Il se félicite tout particulièrement des réels progrès que le projet d'articles pourrait représenter pour favoriser l'élaboration de règles en la matière ainsi que dans le domaine de la prévention des catastrophes et des opérations de secours. Le Programme alimentaire mondial est plus particulièrement attentif aux dispositions qui concernent la prévention des risques de catastrophe (projets d'articles 10 [5 *ter*] et 11 [16]), l'obligation qui incombe à l'État affecté de rechercher de l'assistance extérieure si la catastrophe dépasse sa propre capacité d'intervention (projet d'article 13 [10]) et les conditions de fourniture de l'assistance (projet d'article 15 [13]).

D'autres dispositions, telles que l'obligation de protéger le personnel, l'équipement et les biens de secours (projet d'article 18), l'obligation de coopérer (projets d'articles 8 [5], 9 [5 *bis*], 10 [5 *ter*] et 11 [16]), la facilitation de l'assistance extérieure (projet d'article 17 [14]), ainsi que la question de la cessation de l'assistance extérieure (projet d'article 19 [15]), présentent également un intérêt pour les opérations que mène le Programme.

Le Programme alimentaire mondial souhaiterait que l'on approfondisse la question relative à l'adoption de normes internationales communes, soit en élaborant des annexes techniques complémentaires consacrées à des aspects particuliers de l'assistance en cas de catastrophe, soit en instituant un organe technique composé d'experts des États parties ou d'un secrétariat qui serait chargé de tâches additionnelles liées à la définition de normes techniques.

Organisation internationale pour les migrations

Tel qu'il est actuellement rédigé, le projet d'articles et les commentaires y afférents ne reflètent pas l'importance que revêtent les questions liées à la mobilité

des personnes dans les situations de catastrophe. Ce problème n'est évoqué qu'à deux reprises, à savoir au point 7 du commentaire relatif au projet d'article 7 [6] qui fait référence aux personnes déplacées, parmi d'autres groupes vulnérables, où il est fait mention des Lignes directrices pour la facilitation et la réglementation nationales des opérations internationales de secours en cas de catastrophe et d'assistance au relèvement initial, adoptées par la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en 2007², et au point 5 du commentaire relatif au projet d'article 13 [10] qui concerne les enfants déplacés à l'intérieur de leur propre pays.

Le deuxième sujet qui préoccupe l'Organisation est le sort des migrants dans les situations de catastrophe. Il s'agit d'une question qui suscite une attention accrue de la part des États. Dans le commentaire relatif à l'article 1 [1], il est précisé que le projet d'articles s'applique à toutes les personnes présentes sur le territoire de l'État affecté, quelle que soit leur nationalité. Toutefois, le projet d'articles ne montre pas pleinement combien il est important de prendre en compte la vulnérabilité particulière des personnes qui n'ont pas la nationalité de l'État concerné dans les situations de catastrophe. En outre, il n'est fait aucune référence à la nécessité de veiller à ce que les États étrangers puissent contacter leurs ressortissants, notamment à des fins d'évacuation lorsque la protection et l'assistance *in situ* ne peuvent être garanties.

Conseil de l'Europe

Nous tenons à exprimer la satisfaction que nous inspire le travail accompli par la Commission, qui n'est, à nos yeux, qu'un premier pas vers la protection des droits des personnes confrontées à une situation d'urgence liée à la survenance d'une catastrophe. Nous espérons que, à l'avenir, une attention particulière sera accordée aux groupes vulnérables (les enfants, notamment les orphelins, les personnes handicapées, les migrants, les demandeurs d'asile et tous ceux qui sont plus vulnérables parce que leurs moyens sont limités ou pour d'autres raisons). Nous espérons également que, à l'avenir, la prévention, y compris la formation au risque et la préparation aux catastrophes, recevra toute l'attention voulue. En outre, nous estimons que le droit des victimes à recevoir une aide pour leur permettre de reprendre une vie normale après une catastrophe est important. Il serait utile que le projet d'articles s'intéresse aux différentes phases qui composent le cycle d'une catastrophe (préparation, intervention d'urgence et relèvement).

Union européenne

L'Union européenne se félicite du présent projet d'articles, qu'elle considère comme une contribution importante au droit international relatif aux catastrophes. Cette question revêt un intérêt particulier pour l'Union européenne, notamment en raison de ses activités dans le domaine de l'action humanitaire et de la protection civile.

Le principal commentaire que nous ferons porte, d'une manière générale, sur la nécessité de veiller à ce que le projet d'articles tienne suffisamment compte des spécificités de l'Union européenne en tant qu'organisation d'intégration régionale.

² Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, *Lignes directrices pour la facilitation et la réglementation nationales des opérations internationales de secours en cas de catastrophe et d'assistance au relèvement initial*, Genève, 2007.

Comité international de la Croix-Rouge

Le Comité international de la Croix-Rouge rend hommage à la Commission pour ses travaux sur le projet d'articles et ses commentaires, dont il croit comprendre qu'ils font partie intégrante du projet. L'actualité récente témoigne de l'importance de ce sujet et de la nécessité de consolider le cadre juridique régissant la protection des personnes touchées par des catastrophes. À cet égard, le Comité international de la Croix-Rouge ne doute pas que le projet d'articles sera d'une grande contribution pour le droit international contemporain, dans le droit fil du rôle de premier plan que joue la Commission pour la codification et le développement progressif de ce droit.

Les commentaires du Comité international de la Croix-Rouge ont principalement pour objectif de préserver a) l'intégrité du droit international humanitaire et b) l'aptitude d'organisations telles que le Comité à organiser leurs activités humanitaires en période de conflit armé (qu'il soit international ou non, et même s'il se déroule concomitamment à des catastrophes naturelles), en suivant une approche neutre, indépendante, impartiale et axée sur les personnes.

Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

La Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge estime que le projet d'articles comporte un certain nombre d'éléments forts, tels que la place prépondérante accordée à la dignité humaine, aux droits de l'homme, à la coopération et au respect de la souveraineté ainsi qu'à la réduction des risques de catastrophe.

Ce texte peut cependant être renforcé à plusieurs égards. Dans sa présente formulation, le projet d'articles n'est pas suffisamment opérationnel pour avoir une incidence directe sur les problèmes de réglementation que l'on rencontre le plus souvent dans les interventions internationales. Il est en outre excessivement prudent sur la question de la protection, nonobstant son titre. La Fédération tient également à souligner sa préoccupation quant au traitement qui est fait de la question des conflits armés dans le commentaire au projet d'articles, car elle estime que le libellé actuel risque d'affaiblir involontairement la protection du droit international humanitaire.

Le fait que le projet se réfère, dans plusieurs de ses articles, aux acteurs humanitaires non étatiques est très positif. Ce point est d'autant plus important que ces acteurs jouent un rôle essentiel lors des interventions en cas de catastrophe et qu'il convient de les encadrer sur le plan réglementaire (même si le cadre n'est pas exactement le même que celui applicable aux États).

La Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge estime que le texte a laissé passer un certain nombre d'opportunités, dans la mesure surtout où l'on a opté pour une approche simplifiée quant aux « règles de conduite » à suivre pour les opérations internationales (voir les commentaires ci-dessous relatifs aux projets d'articles 15 [13] et 17 [14]).

II. Commentaires spécifiques sur le projet d'articles

A. Projet d'article 1 [1] – Champ d'application

1. Commentaires des gouvernements

Qatar

Le Qatar propose de modifier comme suit le projet d'article 1 [1] : « Le présent projet d'articles s'applique à la protection des personnes en cas de catastrophe *et autres événements similaires.* »

2. Commentaires des organisations et entités internationales

Organisation internationale pour les migrations

Concernant le champ d'application *ratione materiae* du projet d'articles, il conviendrait de rappeler dans le commentaire que les États ont l'obligation de protéger toutes les personnes présentes sur leur territoire, quels que soient non seulement leur nationalité mais également leur statut juridique.

En outre, le choix qui a été fait d'indiquer expressément dans le commentaire que le projet d'articles est principalement axé sur les droits et obligations réciproques des États et, dans une moindre mesure, sur les droits des individus, n'est guère justifiable tant sous l'angle du thème du projet – la protection des personnes en cas de catastrophe – que de l'importance accordée actuellement aux droits de l'homme dans les situations de catastrophe, qui ressort clairement de l'attention accrue accordée à cette question par les organes des Nations Unies chargés des droits de l'homme et par les tribunaux internationaux et régionaux. Le projet d'articles est l'occasion de préciser comment s'applique le cadre relatif aux droits de l'homme en cas de catastrophe. En outre, une approche fondée sur les droits de l'homme peut aider à trouver le juste équilibre entre les intérêts individuels et l'intérêt général en jeu dans les situations de catastrophe.

Le point 4 du commentaire relatif à l'article 1 [1] indique que le projet d'articles est principalement axé sur la réaction et la phase de relèvement immédiatement postérieures à la catastrophe, y compris la phase de reconstruction. Il poursuit en ces termes « Cependant, dans les projets d'articles 10 [5 *ter*] et 11 [16], le projet d'articles couvre aussi, le cas échéant, la phase préalable à la catastrophe en tant qu'elle se rapporte aux activités de réduction des risques de catastrophe, de prévention et d'atténuation des effets des catastrophes. » Dans le libellé actuel, il semble que les obligations relatives à la phase antérieure à la catastrophe ne sont que celles visées aux projets d'articles 10 [5 *ter*] et 11 [16]. L'expression « le cas échéant » pourrait être utilisée pour étendre les obligations de l'État à la phase précédant la catastrophe, y compris en ce qui concerne d'autres dispositions, telles que le projet d'article 6 [8], dans lequel les obligations qui lui incombent en matière de prévention sont particulièrement importantes.

Il est également proposé d'ajouter l'adjectif « initiale » à la « phase de relèvement »; ce terme pourrait aussi s'appliquer à la phase de reconstruction dont il est ensuite question. La phrase se lirait alors comme suit : « ... la réaction et la phase de relèvement initiale immédiatement postérieures à la catastrophe, y compris la phase de reconstruction. » Cette modification permettrait de préciser que seules sont visées les activités de reconstruction qui démarrent immédiatement après la

catastrophe. Il faut s'assurer que le champ d'application du projet d'articles, en particulier le champ d'application *ratione temporis*, est clairement déterminé, car la phase précédant la catastrophe (réduction ou gestion des risques de catastrophe) et celle qui la suit immédiatement (relèvement et reconstruction) peuvent impliquer l'intervention d'acteurs bien distincts, à savoir des organisations humanitaires mais aussi des organismes chargés des questions de développement. Le cadre d'intervention propre à ces divers acteurs peut être très différent; il est donc suggéré d'exclure du champ d'application du projet d'articles les phases de relèvement et de reconstruction à plus long terme.

Programme alimentaire mondial

Le Programme alimentaire mondial souhaiterait soumettre pour examen la question de savoir s'il ne serait pas utile de faire référence, dans les dispositions relatives au champ d'application et à l'objet du projet d'articles, à la prévention et à la réduction des risques de catastrophe.

B. Projet d'article 2 [2] – Objet

1. Commentaires des gouvernements

Autriche

Le libellé du projet d'article 2 exclut l'application du projet d'articles à toute activité tendant à éviter ou réduire les risques de catastrophe, question qui est abordée, par exemple, dans les projets d'articles 10 [5 *ter*] et 11 [16].

D'un point de vue linguistique, il faut souligner qu'il est impossible de savoir à quel substantif se rattache [en anglais] la conjonction « that »; la formulation [anglaise] devrait être revue afin d'indiquer clairement qu'elle se rapporte au terme [anglais] « response ».

Qatar

Le Qatar propose de modifier comme suit le projet d'article 1 [1] : « L'objet du présent projet d'articles est de faciliter une réaction adéquate et efficace aux catastrophes, répondant aux besoins essentiels des personnes intéressées dans le plein respect de leurs droits, *sans restriction* ».

Suisse

La Suisse constate que l'exclusion des conflits armés – qui figurait dans une version antérieure du projet d'article 2 [2] – ayant été supprimée, la question se pose de savoir comment le projet d'articles couvre les situations de conflit armé durant lesquelles se produisent des catastrophes [Voir également le commentaire ci-après relatif au projet d'article 21].

2. Commentaires des organisations et entités internationales

Organisation internationale pour les migrations

L'Organisation internationale pour les migrations suggère d'ajouter un paragraphe dans le commentaire afin de bien préciser que les personnes déplacées à la suite d'une catastrophe doivent aussi être considérées comme étant directement

touchées. Une telle référence explicite à ce groupe de personnes peut se justifier au regard de l'ampleur des déplacements dans les situations de catastrophe et par la nécessité d'appeler l'attention des États et autres parties prenantes sur cette question. Comme le montrent divers rapports et ainsi qu'il a été réaffirmé dans le Cadre de Sendai, l'une des principales conséquences des catastrophes réside dans les déplacements de populations, qui se sont intensifiés ces dernières années et devraient encore augmenter à l'avenir.

La définition des « personnes intéressées » pourrait également être influencée par la définition que l'on a donnée du terme « catastrophe ». Considérer une catastrophe comme la conséquence d'un risque permettrait d'inclure un éventail plus large de personnes affectées, notamment celles déplacées en raison non seulement du risque proprement dit mais aussi des perturbations générales qui ont entravé le fonctionnement de la communauté à la suite de la catastrophe, celles pour qui la catastrophe ne saurait réputée constituer la seule cause de déplacement, ou encore les communautés d'accueil touchées par l'afflux de personnes déplacées. Toute mesure qui ne tiendrait pas compte de ces situations serait partielle et inefficace en termes de protection des personnes affectées.

La définition des personnes affectées retenue dans le projet d'articles ne tient pas pleinement compte de l'importance de la phase de prévention, en particulier pour la protection des personnes qui risquent d'être affectées, qui figure dans le champ d'application du projet d'articles (tel qu'indiqué au point 4 du commentaire relatif au projet d'article 1 [1] et réitéré au point 5 de celui concernant l'article 2 [2]). Outre les personnes directement affectées, il est suggéré que le commentaire fasse également référence à celles qui sont susceptibles de l'être. Le problème est de savoir comment déterminer les personnes susceptibles d'être affectées par une catastrophe. Dans le contexte de la réduction des risques de catastrophe, la détermination des personnes ainsi menacées repose sur une évaluation de l'exposition et de la vulnérabilité des individus. Toutefois, compte tenu de l'acceptation étroite du terme « catastrophe » dans le projet d'articles et de la nécessité de garantir la sécurité juridique, la notion d'exposition pourrait être transposée sous la forme d'un concept plus facile à définir, en se référant par exemple à un facteur géographique (tous ceux qui vivent dans une certaine zone). Une autre solution consisterait à laisser au législateur national le soin de définir les personnes risquant d'être affectées.

S'agissant des membres de la famille, il faut tenir compte de la situation particulière de ceux qui ne sont pas directement touchés mais qui ont perdu l'un des leurs. Leur sort s'avère parfois plus dramatique encore que celui des familles affectées par une catastrophe mais dont tous les membres ont survécu et qui restent réunies. Peut-être même sont-ils plus vulnérables, tant sur le plan psychologique que matériel. Aussi, pourrait-on imaginer de maintenir l'exclusion des membres de la famille indirectement affectés, sauf dans les cas où ils sont directement touchés d'une manière ou d'une autre, en raison par exemple de la perte de l'un des leurs, auquel cas leur vulnérabilité potentiellement plus grande devrait être prise en considération.

S'agissant de l'exclusion du champ d'application du projet d'articles des personnes ayant subi une perte économique en raison d'une catastrophe éloignée, l'attention est appelée sur la justification avancée pour distinguer ceux qui sont présents lors d'une catastrophe et ceux qui se trouvent ailleurs. Peut-on réellement affirmer que les personnes qui n'étaient pas présentes lors de la survenance de la

catastrophe ont d'office moins besoin de protection que celles qui étaient là mais n'ont été, par exemple, que légèrement affectées? Une telle distinction est encore plus difficile à justifier au vu du large champ d'application du projet d'articles, qui couvre également les phases de relèvement et de reconstruction. Le maintien de cette distinction s'avère par ailleurs malvenu compte tenu de l'importance de l'incidence des pertes économiques sur les personnes, évoqué au point 7 du commentaire relatif au projet d'article 3 [3]. Le critère principal doit être l'incidence sur la personne, et non pas nécessairement sa présence physique dans la zone touchée par la catastrophe.

Le commentaire fait état, au point 9, du rôle central des droits économiques et sociaux dans le contexte des catastrophes, ainsi que des caractéristiques particulières de ces droits qui impliquent une obligation de réalisation progressive. Il serait bon de rappeler que certaines obligations fondamentales minimales (fourniture de denrées alimentaires essentielles, de soins de santé de première nécessité, d'un abri ou d'un logement de base, d'une éducation pour les enfants) persistent même en cas de catastrophe. En outre, les besoins des plus vulnérables, notamment les migrants, les personnes déplacées, mais également les populations prises au piège et les communautés d'accueil, doivent être tout particulièrement pris en compte. Il faudrait de surcroît préciser que la marge d'appréciation laissée aux États concernés le choix des mesures à adopter, et non le résultat à atteindre.

L'Organisation a pris bonne note du choix opéré par la Commission, au point 10 du commentaire, de ne pas établir de liste de droits applicables pour éviter toute interprétation *a contrario* qui risquerait d'exclure d'autres droits non mentionnés dans la liste. Le fait de disposer d'une liste non exhaustive de droits concernés dans ce contexte faciliterait cependant la tâche des organisations internationales et leur rôle de sensibilisation. Les organisations internationales et autres acteurs humanitaires sont constamment confrontés à la nécessité d'étayer leur défense de certains droits en se référant aux obligations y relatives énoncées dans les instruments juridiques.

Union européenne

L'Union européenne se félicite de ce que le projet d'article 2 [2] fasse état de la nécessité de répondre efficacement aux besoins essentiels des personnes affectées par des catastrophes tout en utilisant une approche fondée sur les droits, que l'on retrouve aussi dans les projets d'articles 5 [7] (dignité humaine) et 6 [8] (droits de l'homme). Le fait que l'accent soit mis sur les personnes dans le besoin est important pour l'Union européenne, qui convient cependant que les deux approches ne sont pas exclusives mais complémentaires.

C. Projet d'article 3 [3] – Définition du terme catastrophe

1. Commentaires des gouvernements

Autriche

En dépit des explications qui figurent dans le commentaire, le libellé du projet d'article 3 [3] n'indique pas si le membre de phrase « provoquant des pertes massives en vies humaines, de graves souffrances humaines et une détresse aiguë, ou des dommages matériels ou environnementaux de grande ampleur » se rapporte uniquement à « une série d'événements » ou également à « une calamité ». Dans ce

dernier cas, le qualificatif « *calamitous* » [dans la version anglaise] est superflu et peut même prêter à confusion, étant donné que les effets de ces événements résultent de la deuxième partie de la phrase. Si, par contre, l'expression [anglaise] « *calamitous event* » doit s'entendre seule, sans autre qualificatif, on peut se demander si le terme « *calamitous* » doit être compris dans le sens indiqué dans la deuxième moitié de la phrase. De même, si l'adjectif « *calamitous* » se rapporte à la fois à l'événement et à la série d'événements, il est également superflu, compte tenu du deuxième membre de la phrase. La restriction à l'événement semble également exclure les situations résultant, par exemple, de l'apparition de maladies infectieuses, telles que les épidémies ou les pandémies, que l'on ne peut pas toujours attribuer à un événement donné.

Bien que la définition se fonde, dans une certaine mesure, sur la Convention de Tampere de 1998 relative à la mise à disposition de ressources de télécommunications pour l'atténuation des effets des catastrophes et pour les opérations de secours en cas de catastrophe³, on peut néanmoins se demander si le segment de phrase relatif à la grave perturbation du fonctionnement de la société est approprié. On ne saurait exclure qu'une société fournisse la meilleure preuve de son bon fonctionnement dans le cadre d'une catastrophe, dès lors que des mesures de secours adéquates sont prises conformément à des plans d'urgence bien préparés. Cela signifierait qu'une telle situation ne serait pas couverte par la définition, puisqu'il n'y aurait aucun dysfonctionnement de la société. On voit mal comment un tremblement de terre, une avalanche, une inondation ou un raz-de-marée répondrait nécessairement au critère de « perturbation grave du fonctionnement de la société ». Si l'actuelle définition était interprétée au sens littéral, des situations aussi fréquentes que celles énumérées ci-dessus – censées relever du champ d'application envisagé dans le projet – ne pourraient pas toujours être classées comme catastrophes aux fins du projet d'articles.

Il serait donc utile de revoir la définition des catastrophes de manière à ce qu'elles soient toutes couvertes, quand bien même elles ne perturbent pas gravement le fonctionnement de tout un État.

Cuba

La définition du terme « catastrophe » doit se conformer au glossaire de la Stratégie internationale de prévention des catastrophes⁴, qui qualifie de « catastrophe » « une 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 ressources »⁵.

République tchèque

Le projet d'article 3 [3] donne de la « catastrophe » une définition dont le but est, d'une part, de ne pas être trop restrictive mais également, d'autre part, de ne pas être trop ambitieuse. Il nous paraît que la Commission a trouvé le juste équilibre

³ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2296, p. 5.

⁴ Stratégie internationale de prévention des catastrophes, *2009 Terminologie pour la prévention des risques de catastrophe*, Genève, mai 2009. Disponible sur le site www.unisdr.org/we/inform/publications/7817.

⁵ *Idem*, p. 11.

entre ces deux extrêmes et nous soutenons cette définition. Nous comprenons qu'il faille laisser une certaine marge d'appréciation quant à l'applicabilité du projet d'articles, mais nous apprécierions que la Commission précise dans le commentaire en quoi consiste une « grave perturbation du fonctionnement de la société » et donne des exemples pour l'illustrer, car une définition aussi générale peut poser problème pour déterminer le seuil d'application du projet d'articles.

Équateur

Le manuel de gestion des risques élaboré par le Secrétariat national de la gestion des risques en Équateur⁶ définit une catastrophe comme « une très grave perturbation ou situation d'urgence dont la survenance ou la menace est liée à des facteurs d'origine naturelle ou anthropiques et qui dépasse la capacité de la communauté ou de la société affectée à gérer la situation par ses propres moyens. » Le Cadre d'action de Hyogo⁷ dit « s'applique[r] aux catastrophes provoquées par des aléas d'origine naturelle ou imputables à des aléas ou risques environnementaux et technologiques connexes. Il envisage donc la gestion des risques de catastrophe dans une perspective globale, prenant en considération tous les aléas et leur interaction, qui peut avoir de lourdes conséquences pour les systèmes sociaux, économiques, culturels et environnementaux, comme cela a été souligné dans la Stratégie de Yokohama⁸ ».

Il serait bon d'accoler à la définition de la « catastrophe » la notion de facteur associé ou causal, de façon à ce qu'elle propose une approche globale de la gestion des risques.

Allemagne

La définition du terme « catastrophe » ne devrait pas mettre uniquement l'accent sur les « événements » soudains, mais aussi sur ceux à évolution lente, tels que les sécheresses, qui menacent gravement les pays particulièrement exposés. Nous proposons donc d'insérer les « longs processus » dans la définition de la catastrophe qui figure dans le projet d'article 3 [3].

Pays-Bas

Les Pays-Bas auraient préféré que les projets d'articles 3 [3] et 4 soient regroupés en un seul projet d'article consacré aux termes employés.

2. Commentaires des organisations et entités internationales

Secrétariat de la Stratégie internationale de prévention des catastrophes

La définition du terme « catastrophe » que propose le projet d'article 3 [3] fixe un seuil d'application relativement élevé, qui ne prend pas en compte les

⁶ *Manual Del Comite De Gestion De Riesgos* [Manuel du Comité de gestion des risques], juin 2014 (consultable sur le site <http://biblioteca.gestionderiesgos.gob.ec/items/show/10>), p. 100, point 13.

⁷ Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015 : pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes, adopté lors de la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes, Kobe, Hyogo, Japon, 18-22 janvier 2005, A/CONF.206/6 et Corr.1, chap. I, résolution 2.

⁸ 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 de la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes naturelles, Yokohama, Japon, 23-27 mai 1994, A/CONF.172/9, chap. I, résolution 1, annexe I.

catastrophes visées au paragraphe 15 du Cadre de Sendai, à savoir les catastrophes à petite échelle.

Les travaux de recherche et l'expérience montrent que les catastrophes à petite échelle provoquent des pertes considérables, notamment en termes économiques, et qu'elles entament de ce fait la capacité de résistance des populations, exacerbent les vulnérabilités existantes et contribuent à de graves régressions sur le plan du développement humain. De par leur fréquence élevée, ces catastrophes contribuent à l'érosion permanente des ressources de développement, telles que les logements, les écoles, les hôpitaux, les routes et les infrastructures locales. Jusqu'à présent, elles n'ont pas reçu toute l'attention nécessaire et ne sont généralement pas comptabilisées dans les statistiques, ce qui donne une image incomplète de l'impact et des conséquences des catastrophes; en effet, le volume total des pertes directes dues aux catastrophes augmente d'au moins 50 % dès lors que l'on prend en compte celles résultant des catastrophes de faible ampleur.

Il faudrait absolument veiller à ce que le projet d'articles couvre également les catastrophes à petite échelle qui, par nature, n'impliquent pas « de pertes massives en vies humaines », « de graves souffrances humaines » ou « des dommages matériels ou environnementaux de grande ampleur ». On pourrait donc, sur cette base, resonger à inclure les termes « massives », « graves » et « grande ampleur » et envisager d'ajouter l'adjectif « économiques » après « environnementaux », en apportant les modifications correspondantes dans le commentaire.

Organisation internationale pour les migrations

L'un des moyens d'intégrer le problème des déplacements de population dans le projet d'articles serait de prendre acte, dans la définition du terme « catastrophe » figurant dans le projet d'article 3 [3], des répercussions que les catastrophes peuvent avoir sur ce plan. La définition retenue par la Commission considère que des dommages matériels ou environnementaux de grande ampleur sont effectivement des conséquences normales des catastrophes (point 7 du commentaire); le problème des personnes déplacées devrait être traité de la même façon.

Le fait d'inclure dans la définition du terme « catastrophe » une référence aux déplacements aurait un double avantage. Premièrement, cela ferait mieux ressortir la question de la mobilité humaine, en rappelant aux États que, lors de l'élaboration de leurs politiques, notamment dans le domaine de la prévention des risques de catastrophe, ils doivent tenir compte du risque que constituent les déplacements de population et pallier ses conséquences négatives. Deuxièmement, en indiquant en quoi consiste une catastrophe, le projet d'article 3 [3] contribue à déterminer le champ d'application du projet d'articles. Par conséquent, mentionner dans le projet d'article 3 [3] la question du déplacement de population obligerait les États, pour satisfaire à leurs autres obligations au titre du projet d'articles, à toujours prendre cet aspect en compte.

Dans le projet d'article, la catastrophe est définie comme l'événement, et non comme ses conséquences. Cependant, comme l'explique le point 3 du commentaire, le terme « calamité » sert à établir un seuil, qui se trouve précisé par les conséquences de cet événement, à savoir « les pertes massives en vies humaines, de graves souffrances humaines et une détresse aiguë ou des dommages matériels ou environnementaux de grande ampleur », ainsi qu'une grave perturbation du fonctionnement de la société. Ce choix ouvre la voie à de nombreux niveaux

d'analyse qui risquent de semer la confusion lors de l'application de la définition, cruciale pour interpréter l'ensemble du texte du projet d'articles. Le seuil à partir duquel un événement est considéré comme une calamité est-il défini en tant que tel ou par rapport à ses résultats? En d'autres termes, l'événement doit-il être à la fois une calamité et provoquer des conséquences désastreuses ou n'est-il considéré comme une calamité que s'il entraîne des conséquences de cet ordre? La distinction est importante, car un événement de moindre ampleur peut également avoir des conséquences désastreuses et il faut se poser la question de savoir si des situations moins graves pourront entrer dans le champ d'application du projet d'articles. Si la réponse consiste à dire qu'un événement doit être à la fois une calamité et avoir des conséquences désastreuses, ce que suggère le point 3 du commentaire, il convient de définir le terme « calamité » dans le commentaire, et il faudrait l'élargir aux événements de plus petite ampleur.

D'autre part, si le commentaire précise certes que la définition n'entend pas couvrir les conflits, elle ne semble pas se limiter aux causes liées à l'environnement (pas même dans les commentaires s'y rapportant). Les calamités ou séries d'événements provoquant des pertes massives en vies humaines, de graves souffrances humaines et une détresse aiguë, ou des dommages matériels ou environnementaux de grande ampleur, pourraient englober tous les événements ci-après : risques naturels, lents processus de dégradation et de changement de l'environnement, accidents technologiques et épidémies. Il peut s'agir d'un choix délibéré de la part de la Commission. Néanmoins, ses retombées évidentes quant au champ d'application de l'ensemble du texte devraient être examinées avec soin. En particulier, le projet d'article 10 [5 *ter*] (Coopération en matière de prévention des risques de catastrophe) qui, bien qu'il semble faire référence à la prévention des risques telle que formulée dans le Cadre d'action de Hyogo et le Cadre de Sendai, pourrait être étendu si la définition du terme « catastrophe » était plus large.

Le point 6 du commentaire admet qu'un trouble important peut provoquer de « graves souffrances humaines et une détresse aiguë », même en l'absence de toute perte en vies humaines. On peut se demander ce qu'il faut entendre par « trouble ». Cela comprend-il les déplacements de population? Il conviendrait d'insérer un nouveau point après le sixième, dans lequel les déplacements de population seraient présentés comme l'une des principales conséquences des catastrophes, afin de donner à cette question une visibilité à la mesure de l'ampleur du problème⁹.

Au point 7 du commentaire, la Commission explique avoir intégré dans la définition les dommages causés aux biens ou à l'environnement pour tenir compte du fait que ce sont là les conséquences normales d'une catastrophe; si l'on reprend ce raisonnement, il faudrait traiter les déplacements de population de la même manière. Il est donc suggéré d'inclure les déplacements dans la définition du terme « catastrophe », parallèlement à l'évocation des souffrances humaines et de la détresse.

L'ampleur que prennent les déplacements de population de plus en plus souvent provoqués par des catastrophes justifierait qu'il en soit fait ici mention, et cela permettrait de donner à ce phénomène toute la visibilité nécessaire. Il s'agirait de faire en sorte que les gouvernements prennent en compte les risques de

⁹ Observatoire des situations de déplacement interne, *Global Estimates 2015 – People Displaced by Disasters* [Estimations mondiales 2015 – Personnes déplacées suite à des catastrophes], juillet 2015.

déplacements de communautés entières lorsqu'ils s'acquittent des diverses autres obligations qui leur incombent au titre du projet d'articles, notamment dans le contexte de la prévention et de la gestion des risques de catastrophe, mais aussi lorsqu'ils doivent faire face aux conséquences des catastrophes et protéger efficacement les personnes affectées. Les déplacements de population placent ces dernières dans une situation dramatique en ce qu'elles les privent de toute possibilité d'accès aux moyens de subsistance, aux services et au capital social.

Union européenne

Au vu de la terminologie retenue dans le projet d'articles – il y est notamment question de « calamité » et de « perturba[tion] grave [du] fonctionnement de la société » –, il semble difficile de déterminer le seuil nécessaire pour en déclencher l'application. Cela pourrait s'avérer particulièrement problématique si ce projet d'articles devait devenir un instrument juridiquement contraignant.

L'Union européenne note que le projet d'articles reflète dans une certaine mesure l'approche adoptée dans la Convention de Tampere, en ce qu'il se réfère à un événement ou une série d'événements. Pour autant, cela ne correspond pas nécessairement à d'autres définitions du droit international, comme l'article 3 de la Décision du Conseil de l'Union européenne concernant les modalités de mise en œuvre par l'Union de la clause de solidarité¹⁰ et l'article 4 de la Décision relative au mécanisme de protection civile¹¹, qui définissent tous deux une catastrophe comme « toute situation qui a ou peut avoir des effets graves sur les personnes, l'environnement ou les biens, y compris le patrimoine culturel ». Cette définition a l'avantage de mettre immédiatement l'accent sur la situation, quelle qu'en soit la cause. En outre, l'expression « peut avoir des effets graves » permet de prendre en compte des menaces potentielles de catastrophe (par exemple, la propagation du virus Ebola, une tempête qui s'approche des côtes), afin de rendre également les textes applicables avant qu'une calamité ne survienne.

Comité international de la Croix-Rouge

Le Comité international de la Croix-Rouge constate avec préoccupation que la définition d'une catastrophe aux fins du projet d'articles n'exclut plus explicitement les situations de conflits armés, comme c'était le cas dans les versions antérieures du projet. La nouvelle définition crée des chevauchements et contradictions entre les règles du droit international humanitaire et le projet d'articles, qui pourraient être source de confusion et d'éventuels conflits de normes (si le projet d'articles devait se muer en un instrument contraignant au plan international).

Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

La Fédération suggère d'indiquer dans le commentaire relatif au projet d'article 3 [3] que la définition de la catastrophe pourrait également s'appliquer à des événements soudains (comme un tremblement de terre ou un raz-de-marée) et à des phénomènes plus lents (tels qu'une sécheresse ou des inondations progressives). En outre, il serait utile de rappeler, au point 6, que les « graves souffrances

¹⁰ Clause de solidarité, art. 222 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, Journal officiel L 192, 1^{er} juillet 2014, p. 53.

¹¹ Décision n° 1313/2013/UE du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relative au mécanisme de protection civile de l'Union, L 347/924.

humaines et la détresse aiguë » peuvent aussi être occasionnées par des blessures non mortelles, des maladies et autres problèmes de santé qu'entraîne une catastrophe (et non pas seulement par les déplacements de populations).

D. Projet d'article 4 – Termes employés

1. Commentaires des gouvernements

Autriche

L'Autriche doute qu'il faille préciser, dans la définition des expressions « État prêtant assistance » et « autre acteur prêtant assistance » [al. a) et b)], que cette assistance est prêtée « à sa demande ou avec son consentement ». Cela semble inutile car ces conditions particulières sont le résultat de dispositions de fond du projet d'articles et n'ont pas à figurer dans les définitions. De même, les définitions qui figurent dans la Convention de Tampere ne comportent pas cette précision.

D'autre part, le commentaire relatif à l'alinéa e) de la définition du personnel de secours doit être concilié avec la pratique des États, dans la mesure où le personnel militaire demeure pleinement sous le commandement de l'État prêtant assistance, indépendamment du contrôle opérationnel de l'État affecté. C'est pourquoi les opérations de secours demeurent du ressort de l'État prêtant assistance.

Cuba

Il est proposé de modifier comme suit l'alinéa d) : « Par assistance extérieure on entend le personnel de secours, l'équipement, les biens et les services que procurent les États ou les autres acteurs prêtant assistance à l'État affecté aux fins de secours et d'assistance ou de prévention des risques de catastrophe, à la demande ou avec le consentement de l'État affecté ou dans le cadre d'une coopération et/ou collaboration convenue précédemment ». Il est également proposé d'ajouter dans ce projet d'article l'expression « prévention des risques de catastrophe », qui est déjà mentionnée dans le projet d'articles ainsi que dans la terminologie de la Stratégie internationale de prévention des catastrophes⁴. Le projet d'article 4 comporterait donc un nouvel alinéa g), ainsi libellé : « Par "prévention des risques de catastrophe", on entend le concept et la pratique de prévention des risques de catastrophe par le biais d'efforts systématiques visant à analyser et gérer les facteurs déterminants des catastrophes, notamment par une exposition réduite aux aléas, une moindre vulnérabilité humaine et matérielle, la gestion sage des terres et de l'environnement et la meilleure préparation aux événements néfastes ».

République tchèque

À l'alinéa a) du commentaire relatif au projet d'article 4, la Commission reconnaît qu'il peut arriver, même si cela est rare, que deux États puissent être considérés comme des « États affectés ». Bien que ces situations soient exceptionnelles, il nous paraît utile de disposer à cet égard de certaines indications. C'est pourquoi nous suggérons que la Commission étudie la possibilité d'indiquer, au moins dans le commentaire, des critères qui pourraient s'appliquer à de telles situations.

La République tchèque n'ignore pas que tant le personnel civil que militaire, tel que défini à l'alinéa e) du projet d'article 4, peut être déployé dans les situations

d'urgence, notamment les catastrophes. Nous souhaitons appeler l'attention de la Commission 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 (ci-après, les « Directives d'Oslo »)¹² et les Directives sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile à l'appui des opérations humanitaires des Nations Unies dans les situations d'urgence complexes (ci-après, les « Directives MCDA »)¹³ qui soulignent toutes deux qu'il est préférable de faire appel au personnel civil et limitent le recours au personnel militaire aux cas où il n'existe pas d'alternative civile comparable. Nous proposons que la Commission aborde ce point dans le commentaire.

Équateur

Il est recommandé d'élargir la disposition relative aux termes employés et d'y inclure la définition ci-après des « pays de transit » :

« Si l'aide humanitaire doit passer par un pays qui n'en est pas le bénéficiaire final et qu'elle est y est en transit, il sera tenu compte des éléments suivants :

- a) Le pays donateur enverra au pays qui n'est pas le bénéficiaire final de l'aide les documents nécessaires pour le transport des « marchandises en transit »;
- b) Le pays donateur coordonnera son action avec celle du pays de transit pour ce qui concerne la gestion de l'aide humanitaire (entrepôts temporaires, mesures de sécurité, facilitation des formalités, par exemple);
- c) Le pays donateur informera le pays de transit et le pays de destination finale, pour des raisons liées à l'immigration, de l'identité des membres du personnel qui accompagnent les marchandises;
- d) Les dépenses logistiques et autres liées à l'acheminement de l'aide humanitaire par le pays de transit seront supportées par le pays donateur »¹⁴.

Finlande (également au nom du Danemark, de l'Islande, de la Norvège et de la Suède)

[Voir le commentaire ci-après relatif au projet d'article 7 [6].]

Allemagne

À l'alinéa e) du projet d'article 4, le « personnel de secours » englobe le personnel civil ou militaire, et l'alinéa d) définit l'« assistance extérieure » en faisant notamment référence au « personnel de secours ». En conséquence, lorsque l'un de ces termes est utilisé, la recommandation peut viser aussi bien l'aide civile que militaire. Nous souhaitons toutefois appeler l'attention sur le fait que les

¹² 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 », Rev. 1, 27 novembre 2006.

¹³ Bureau de la coordination des affaires humanitaires, Directives sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile à l'appui des opérations humanitaires des Nations Unies dans les situations d'urgence complexes – « Directives MCDA », Rev. 1^{er} janvier 2006.

¹⁴ *Guía de operacion para asistencia mutua frente a desastres de los países miembros de la comunidad andina* [Lignes directrices opérationnelles pour l'assistance mutuelle en cas de catastrophe entre les pays membres de la communauté andine], avril 2013, p. 29. Consultable sur le site www.preventionweb.net/files/GUIA%20ANDINA.pdf.

Directives d'Oslo et les Directives MCDA précisent que les moyens militaires ne devraient être utilisés qu'en dernier recours, lorsque les possibilités civiles ont été épuisées.

L'Allemagne propose par conséquent de modifier comme suit l'alinéa e) de l'article 4 : « Par personnel de secours, on entend le personnel civil ou [dans les cas exceptionnels où l'assistance civile ne suffit pas] militaire envoyé par un État prêtant assistance ou d'autres acteurs prêtant assistance aux fins de secours et d'assistance ou de prévention des risques de catastrophe ».

Pays-Bas

Les Pays-Bas estiment que le Comité de rédaction a eu raison de ne pas définir dans le projet d'articles ce que désignent une « organisation non gouvernementale pertinente » et les « risques de catastrophe ».

Ils sont également favorables à l'insertion du segment de phrase « ou sous la juridiction ou le contrôle » à l'alinéa a) du projet d'article 4, afin d'élargir le sens de l'expression « État affecté ». À cet égard, les Pays-Bas partagent l'avis du Comité de rédaction, selon lequel la question du consentement de l'État affecté dans les situations où il pourrait y avoir plusieurs États touchés mérite d'être examinée plus avant.

Enfin, s'agissant de l'emploi de l'expression « personnel de secours » à l'alinéa e) du projet d'article 4, les Pays-Bas préconisent de s'aligner sur la terminologie utilisée dans d'autres projets d'articles, en particulier ceux relatifs aux articles 17 [14], paragraphe 1 a) (« personnel de secours civil et militaire ») et 18 (« personnel de secours »).

2. Commentaires des organisations et entités internationales

Bureau de la coordination des affaires humanitaires

Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires approuve la définition de l'expression « État affecté » qui figure à l'alinéa a) du projet d'article 4, en ce qu'elle met l'accent sur la responsabilité et le rôle premier de l'État sur le territoire duquel survient la catastrophe pour ce qui concerne la protection des personnes, des biens et de l'environnement contre les conséquences de cette catastrophe. En même temps, la définition est suffisamment large pour englober les situations où un État exerce un contrôle de fait sur un autre territoire, ce qui limite au maximum les lacunes qui pourraient exister dans les faits en termes de couverture. À cet égard, le Bureau estime particulièrement utiles les explications données dans le commentaire sur le lien entre cette définition et le paragraphe 1 du projet d'article 12 [9].

Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires observe cependant que la définition d'un « État affecté » qui figure à l'alinéa a) du projet d'article 4 est peut-être trop large dans la mesure où elle pourrait être interprétée comme s'appliquant à un État qui exerce sa juridiction ou son contrôle sur des personnes touchées par une catastrophe en dehors de son territoire. Au regard du droit public international, et en particulier du droit relatif aux droits de l'homme, un État exerce sa juridiction sur ses ressortissants, même lorsqu'ils sont à l'étranger. La définition contenue à l'alinéa a) du projet d'article 4 semble suffisamment large pour englober les États dont les individus concernés ont la nationalité, étant donné qu'elle inclut « l'État ... sous la juridiction ... duquel des personnes ... sont touché[e]s par une

catastrophe ». Le consentement de l'État affecté étant requis pour pouvoir bénéficier d'une assistance extérieure, il ne serait pas opportun de donner de l'État affecté une définition excessivement large. Il pourrait donc être utile de préciser dans le commentaire que les termes « État affecté » n'entendent pas les États qui exercent leur juridiction au titre du droit international sur des personnes touchées par une catastrophe en dehors de leur territoire.

Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires note que la définition de l'« assistance extérieure » donnée à l'alinéa d) du projet d'article 4 vise « le personnel de secours, l'équipement et les biens, ainsi que les services ... ». Si le « personnel de secours » et « l'équipement et les biens » sont définis respectivement aux alinéas e) et f) du projet d'article 4, il n'existe en revanche aucune définition des « services ». Il pourrait être utile d'y remédier.

Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires est préoccupé par le fait qu'aux termes de la définition qui figure à l'alinéa e) du projet d'article 4, le « personnel de secours » s'entend tant du personnel civil que militaire, sans qu'une distinction ne soit faite entre ces deux catégories. Les Directives d'Oslo stipulent que les ressources militaires internationales ne doivent être utilisées qu'en dernier ressort, « uniquement lorsqu'il n'existe pas d'alternative civile comparable et qu'elles seules peuvent permettre de répondre à un impératif humanitaire. » Le Bureau recommande de se conformer dans la définition du « personnel de secours » donnée à l'alinéa e), à la formulation consensuelle retenue dans les directives précitées. Il faudrait à tout le moins que le commentaire de l'alinéa e) indique clairement que les ressources militaires internationales ne devraient être utilisées qu'en dernier ressort. À défaut, ou en outre, cette précision pourrait être insérée dans les commentaires des projets d'articles 9 [5 *bis*] ou 15 [13], ou dans un projet d'article distinct et indépendant.

Secrétariat de la Stratégie internationale de prévention des catastrophes

Les alinéas d), e) et f) comportent des définitions qui, tout en étant appropriées dans le cadre de l'aide apportée suite à une catastrophe et bien que figurant dans les dispositions relatives aux opérations de secours, peuvent ne pas être applicables aux fins de la prévention des risques de catastrophe. Il est donc suggéré de conserver les définitions proposées en supprimant les références à la « prévention des risques de catastrophe », à la lumière des considérations ci-après.

La notion d'assistance extérieure énoncée à l'alinéa d) du projet d'article 4, et confirmée dans les projets d'articles 13 [10] à 17 [14] et 19 [15], semble s'appliquer aux États affectés par une catastrophe. La mention de la « prévention des risques de catastrophe » implique que le terme « affecté » vaut non seulement pour les États frappés par une catastrophe mais aussi pour ceux exposés à un risque. Outre qu'il y aurait là une contradiction avec l'alinéa a), la notion d'État « affecté » s'en trouverait élargie et irait au-delà de la portée et de l'esprit du projet d'articles.

Au regard de la définition proposée à l'alinéa e), le « personnel de secours » s'occupe des opérations de secours. Or, ainsi qu'il est dit également dans le Cadre de Sendai, la gestion des risques de catastrophe concerne les mesures à prévoir pour empêcher l'apparition de conditions propices à la survenance d'une catastrophe et éviter que celle-ci ne se matérialise. De telles mesures doivent être prises par tous les acteurs de tous les secteurs, dans le cours normal de leurs activités, et non, par conséquent, par le personnel chargé des opérations de secours.

De même, si la définition de « l'équipement et [des] biens » envisagée à l'alinéa f) semble, en soi, appropriée, on notera que l'équipement et les biens sont visés aux projets d'articles 9 [5 *bis*], 17 [14] et 18, qui font explicitement référence aux opérations de secours et concernent ces dernières.

Union européenne

Soucieuse de voir ses spécificités correctement prises en compte dans un domaine où elle apparaît comme l'un des acteurs internationaux les plus importants, l'Union européenne souhaiterait que la Commission étudie la possibilité de faire également mention des « organisations d'intégration régionale » à l'alinéa c) du projet d'article 4 qui traite des « autres acteurs prêtant assistance ».

À défaut, l'Union européenne suggère que l'alinéa c) du commentaire relatif au projet d'article 4 précise à tout le moins que l'expression « organisation intergouvernementale » s'entend également des organisations d'intégration régionale telles que l'Union européenne.

L'alinéa e) du projet d'article 4 définit le « personnel de secours » comme le « personnel tant civil que militaire ». Il est également fait état du personnel de secours à l'alinéa d) du projet d'article 4, dans le cadre de la définition de l'« assistance extérieure », à l'alinéa a) du projet d'article 17 [14] (« personnel de secours civil et militaire ») ainsi qu'à l'article 18, qui parle du « personnel de secours », sans autre précision. Il faudrait remédier à ce manque de cohérence.

La référence au « personnel civil ou militaire » qui est faite à l'alinéa e) du projet d'article 4 n'est assortie d'aucune restriction, contrairement aux Directives d'Oslo et aux Directives MCDA, qui précisent que les moyens militaires ne devraient être utilisés qu'en dernier recours, lorsque les possibilités civiles ont été épuisées.

Dans le même ordre d'idées, un autre instrument juridique non contraignant mis en place au niveau de l'Union européenne, le « Consensus européen sur l'aide humanitaire » – texte adopté par la Commission européenne, le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et ses États membres¹⁵ – lie l'utilisation des moyens militaires étrangers au principe du « dernier recours » consacré par les directives précitées, et engage l'Union européenne à encourager une compréhension commune de ces directives¹⁶. Il réaffirme en outre qu'il ne peut être fait appel à des moyens militaires que lorsqu'il n'y a pas de solution civile comparable et si le recours à ces moyens, uniques en termes de capacité et de disponibilité, peut répondre à un besoin humanitaire essentiel. Dans l'ensemble, une opération humanitaire ayant recours aux moyens militaires doit conserver sa nature et sa dimension civiles¹⁷. Cette restriction ne vaut pas pour les mesures de protection civile au sein de l'Union.

En conséquence, l'Union européenne suggère d'insérer à l'alinéa e) du commentaire au projet d'article 4 une référence aux Directives d'Oslo et aux directives MCDA.

¹⁵ Consensus européen sur l'aide humanitaire, Déclaration commune du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission européenne, J.O. C25, janvier 2008, p. 1.

¹⁶ Idem, par. 57.

¹⁷ Idem, par. 61 à 63.

Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

Il faudrait envisager d'inclure le « soutien financier » dans la définition de l'« assistance extérieure » proposée à l'alinéa d) du projet d'article 4.

Malgré toute l'importance que revêtent les interventions humanitaires et les activités de prévention des risques de catastrophe, et bien que les acteurs impliqués dans ces deux types d'activités à des moments différents soient souvent les mêmes, il convient d'établir une distinction entre les crises humanitaires et la phase de préparation. Dans les situations de crise humanitaire, les États doivent prendre des dispositions spéciales pour protéger et faciliter la tâche du personnel de secours (accélérer la délivrance des visas, assurer une sécurité particulière, etc.), dispositions qui ne sont pas nécessaires en période de calme.

Le projet d'article 4 inclut dans la définition du « personnel de secours » non seulement les personnes qui interviennent après une catastrophe mais aussi celles que l'on envoie aux fins de promouvoir la prévention des risques. En conséquence, les États sont tenus de prévoir à leur intention des facilités spéciales, comme indiqué au projet d'article 17 [14], voire des garanties de sécurité particulières, visées au projet d'article 18. Celles-ci devraient être réservées aux situations de crise afin de ne pas solliciter inutilement les procédures normales des États et de faire en sorte qu'ils soient prêts à exécuter leurs obligations lorsque les besoins sont urgents.

La Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge estime qu'il pourrait être utile de faire expressément mention du « matériel de télécommunications » et des « médicaments » dans la liste des biens et équipements qui figure à l'alinéa f) du projet d'article 4.

E. Projet d'article 5 [7] – Dignité humaine

1. Commentaires des gouvernements

Autriche

De par la formulation générale de ce projet d'article, l'obligation qu'elle renferme s'impose également à des acteurs autres que ceux qui prêtent assistance en cas de catastrophe.

Cuba

Nous proposons le libellé ci-après : « En réagissant aux catastrophes, les États, les organisations intergouvernementales compétentes et les organisations non gouvernementales pertinentes respectent et protègent la dignité de la personne humaine, ainsi que le droit interne de l'État affecté et ses décisions souveraines concernant l'assistance proposée ».

2. Commentaires des organisations et entités internationales

Bureau de la coordination des affaires humanitaires

Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires approuve l'inclusion du projet d'article 5 [7], qui souligne la nécessité de respecter et protéger la dignité inhérente à la personne humaine. La disposition vise les « États, organisations intergouvernementales compétentes et organisations non gouvernementales pertinentes » qui interviennent en cas de catastrophe. Le projet d'article 5 [7]

n'ayant pas repris, dans son libellé, l'expression « toute autre entité ou personne » (telle que, comme l'explique le commentaire, le Comité international de la Croix-Rouge ou la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et les acteurs privés) qui figure à l'alinéa c) du projet d'article 4, mieux vaudrait peut-être parler des « États et autres acteurs prêtant assistance » tels que définis dans ce même alinéa, afin de veiller à ce que le projet d'article 5 [7] englobe tous les acteurs qui apportent une « assistance extérieure ». Le commentaire souligne que le projet d'article 5 [7] a été formulé de manière à maintenir une certaine cohérence avec le projet d'article 8 [5]. Cela étant, la raison pour laquelle le champ d'application du projet d'article 5 [7] devrait être aligné sur celui de l'article 8 [5] n'est pas évidente, étant donné que ce dernier repose sur une obligation de coopération prévue par le droit international.

Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

L'importance que donne à la dignité humaine le projet d'article 5 [7] et aux principes humanitaires le projet d'article 6 [8] est un point très positif. La mise en place d'une base juridique contraignante pour le respect des principes humanitaires en cas de catastrophe constituerait un enrichissement des plus précieux pour l'actuel cadre normatif international.

F. Projet d'article 6 [8] – Droits de l'homme

1. Commentaires des gouvernements

Australie

L'Australie se félicite de ce que les projets d'articles 2 [2], 5 [7] et 6 [8] se soient attachés à confirmer que les conventions relatives aux droits de l'homme continuent de s'appliquer dans les situations de catastrophe. Elle relève que ces conventions contiennent des droits susceptibles de dérogations, des droits intangibles, des droits absolus, ainsi qu'une obligation pour l'État de prendre des mesures, y compris sous la forme d'une assistance et d'une coopération internationales, dans la limite des ressources dont il dispose, afin de mettre progressivement en œuvre les droits économiques, sociaux et culturels.

Finlande (également au nom du Danemark, de l'Islande, de la Norvège et de la Suède)

Le projet d'article 6 [8] fait référence aux droits fondamentaux des personnes affectées par des catastrophes, ce qui constitue un principe essentiel de toute intervention humanitaire. Lors d'une catastrophe, la vulnérabilité des individus est on ne peut plus grande, et il est alors extrêmement important d'empêcher les violations et atteintes aux droits de l'homme et de faire en sorte que les obligations en la matière soient respectées. Les pays nordiques estiment toutefois que cette référence aux droits fondamentaux pourrait être encore plus marquée. S'il n'est ni nécessaire ni souhaitable d'utiliser des termes très spécifiques ou particulièrement restrictifs dans un tel document, l'obligation en question mérite cependant d'être quelque peu précisée. Il serait bon de revoir la formulation du projet d'articles afin de faire ressortir plus clairement que les États doivent veiller au respect de toutes les obligations pertinentes en matière de droits de l'homme. Le projet pourrait être rédigé comme suit : « Les États doivent faire en sorte que les droits que confère aux

personnes affectées le droit international relatif aux droits de l'homme soient respectés, protégés et mis en œuvre sans discrimination. »

Qatar

Le Qatar propose de compléter comme suit le projet d'article 6 [8] : « Les personnes affectées par les catastrophes ont droit au respect de leurs droits de l'homme. Lorsque les catastrophes surviennent dans des situations de conflit ou dans un pays sous occupation, le projet d'article 21 [4] ne s'applique pas du fait des obligations de la puissance occupante et de la nécessité de préserver les spécificités régionales ».

2. Commentaires des organisations et entités internationales

Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture

La prise en compte des droits fondamentaux des personnes affectées par les catastrophes est absolument capitale. Si le projet d'articles se borne à faire état de l'obligation de « respecter » leurs droits de l'homme, un certain nombre d'instruments internationaux déclarent que les États ont aussi d'autres obligations, notamment celle de les « protéger », de les « encourager » et de leur « donner effet » (faciliter l'exercice) (la formulation variant selon les différents instruments). Cela étant, il est clair que les obligations des États ne se limitent pas à éviter qu'il soit porté atteinte aux droits des personnes concernées (respect); les États doivent mettre en place un certain nombre de mesures, qui vont de la non-ingérence passive à la recherche active de solutions permettant de satisfaire les besoins individuels, mesures qui seront fonction des circonstances concrètes de chaque situation.

En outre, dans le cadre des opérations de secours et de l'exercice du droit à l'alimentation, il conviendrait également d'accepter l'existence d'une obligation de « fournir ». L'obligation de fournir implique que l'État est tenu, en dernier recours, de fournir des denrées alimentaires « chaque fois qu'un individu ou un groupe se trouve, pour des raisons indépendantes de sa volonté, dans l'impossibilité d'exercer son droit à une nourriture suffisante par les moyens dont il dispose »¹⁸.

Le commentaire du projet d'article pourrait reprendre certains de ces importants éléments et le projet d'article proprement dit pourrait être modifié pour éviter de donner l'impression que les obligations des États se limitent au « respect » des droits de l'homme.

Organisation internationale pour les migrations

Le point 2 du commentaire relatif au projet d'article 6 [8] souligne que la référence aux droits de l'homme englobe les droits énoncés dans des instruments non contraignants. Comme indiqué plus haut dans les observations relatives au point 10 du commentaire du projet d'article 2 [2], le fait de mentionner explicitement les plus importants de ces instruments, tels que les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays¹⁹ et les Directives opérationnelles du Comité permanent interorganisations sur la protection des

¹⁸ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 15 : Le droit à l'eau (art. 11 et 12 du Pacte), 20 janvier 2003, E/C.12/2002/11.

¹⁹ E/CN.4/1998/53/Add.2, annexe.

personnes affectées par des catastrophes naturelles²⁰, permettrait de déterminer les normes pertinentes en la matière. En même temps, on ne saurait ignorer que la plupart, sinon la totalité, des droits stipulés dans ces instruments sont déjà inscrits dans des conventions internationales ou dans le droit coutumier. Ces instruments ont le mérite d'expliquer comment s'appliquent les droits de l'homme dans le contexte particulier des catastrophes. Faire état de ces normes dans le projet d'articles serait une bonne occasion de satisfaire aux obligations découlant des instruments relatifs aux droits de l'homme en apportant des précisions sur leur application dans les situations de catastrophe.

Le terme « respect » utilisé pour indiquer en quoi consiste l'obligation qu'ont les États et autres acteurs de mettre en œuvre les droits en question semble trop restrictif pour refléter tout l'éventail des devoirs qui leur incombent. Compte tenu de l'importance des obligations positives qu'ils ont dans ce domaine, nous recommandons, au minimum, d'ajouter une référence à la « protection » des droits (voir, parmi beaucoup d'autres exemples, l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Budayeva c. Russie*, 2008²¹).

Bien que la Commission ait décidé de ne pas dresser de liste de droits, un certain nombre d'entre eux se trouve en fait évoqués en différents points du texte du projet d'articles et des commentaires. Ainsi, le point 4 du commentaire relatif au projet d'article 13 [10], qui porte sur l'obligation de rechercher une assistance extérieure, fait allusion à plusieurs droits qui tiennent une place importante dans le contexte de catastrophes, notamment le droit à la vie, à l'alimentation, 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, ou encore le droit de ne pas être victime de discrimination. Il est également rappelé que les États ont l'obligation de protéger le droit à la vie. En outre, le point 3 du commentaire au projet d'article 11 [16], relatif à l'obligation de prévention des risques de catastrophe, mentionne le droit d'accès à l'information sur les risques.

Pour organiser les informations pertinentes de façon plus rationnelle et les rendre plus accessibles, il est suggéré de regrouper toutes ces références dans l'article relatif aux droits de l'homme ou du moins d'insérer dans le commentaire un renvoi aux passages pertinents des observations relatives aux autres projets d'articles.

En outre, conformément aux Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, il pourrait être envisagé de mentionner également l'incidence que peuvent avoir sur les déplacements de populations les violations des droits de l'homme résultant des actes ou omissions d'un État lors des phases antérieures et postérieures à une catastrophe. À cet égard, les Principes directeurs disposent ce qui suit : « Toutes les autorités et tous les membres concernés de la communauté internationale respectent les obligations qui leur incombent en vertu du droit international, notamment les droits de l'homme et le droit humanitaire, et assurent leur respect en toutes circonstances de façon à

²⁰ Comité permanent interorganisations, Directives opérationnelles de l'IASC sur la protection des personnes affectées par des catastrophes naturelles, Projet Brookings-Berne sur le déplacement interne, janvier 2011.

²¹ *Budayeva c. Russie*, Cour européenne des droits de l'homme, 15339/02 & Ors, 20 mars 2008.

prévenir et éviter les situations de nature à entraîner des déplacements de personnes »²².

Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

Cette disposition ne donne aucune indication aux États et autres parties prenantes quant à la façon de protéger les personnes en cas de catastrophe et il est donc peu probable qu'elle puisse peser sur leur comportement lors des interventions.

La Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge sait qu'il serait impossible d'énumérer chacun des droits qui pourraient s'avérer pertinents lors des interventions menées après une catastrophe; elle n'ignore pas non plus que le fait d'en mettre certains plus spécialement en avant pourrait être mal compris et signifier que les droits dont il n'est pas fait mention ne s'appliquent pas. Toutefois, certaines questions relatives aux droits reviennent fréquemment dans les situations de catastrophe et il serait utile de les aborder dans le projet d'articles. Il serait de surcroît aisément possible de répondre aux préoccupations précitées en insérant, au début de chaque liste de droits, une circonlocution du type « notamment, mais pas exclusivement » et en apportant des explications dans le commentaire.

La Fédération recommande de mentionner plus particulièrement le droit de bénéficier de l'aide humanitaire, les droits de groupes particulièrement vulnérables (tels que les femmes, les enfants, les personnes âgées et les personnes handicapées) à ce que leurs besoins spécifiques en matière de protection et d'assistance soient pris en compte, le droit des communautés à faire connaître leur avis lors de la planification et de la mise en œuvre d'initiatives en termes de prévention des risques, d'intervention et de relèvement après une catastrophe, et le droit de toutes les personnes déplacées suite à des catastrophes à obtenir une aide non discriminatoire pour trouver une solution durable à leur éloignement.

G. Projet d'article 7 [6] – Principes humanitaires

1. Commentaires des gouvernements

Équateur

Le principe de protection, qui est d'éviter d'exposer à d'autres préjudices des personnes touchées par une catastrophe, et le principe de l'indépendance de l'action humanitaire devraient également être inclus dans le projet.

Le principe d'indépendance a été ajouté aux principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité dans la résolution 58/114 de l'Assemblée générale :

« *Conscients* que l'indépendance, qui vise à assurer l'autonomie des objectifs humanitaires par rapport aux objectifs politiques, économiques, militaires ou autres qu'un acteur peut avoir dans les zones d'intervention humanitaire, est également un principe directeur important de l'action humanitaire ».

Le principe de protection, qui consiste à éviter que des participants à une intervention humanitaire n'exposent à d'autres préjudices, par leurs activités, des

²² E/CN.4/1998/53/Add.2, annexe, principe 5.

personnes touchées par une catastrophe, est le premier des quatre principes de protection de base énoncés dans le manuel Sphère²³. Ce principe comprend les éléments suivants : « Le type d'assistance humanitaire et l'environnement dans lequel l'assistance est fournie n'exposent pas davantage les gens à des dangers physiques, à des actes de violence ni à d'autres violations de leurs droits; les efforts déployés pour aider et protéger la population affectée n'affaiblissent pas sa capacité de se protéger elle-même; les agences humanitaires traitent les informations sensibles d'une manière qui ne mette pas en péril la sécurité des informateurs, ni de personnes que ces informations pourraient permettre d'identifier ».

D'autres sources mettent aussi l'accent sur l'importance du principe de « ne pas nuire », qui implique que l'action humanitaire doit éviter d'exacerber les disparités et s'interdire toute discrimination entre les populations secourues, éviter de provoquer ou aggraver une dégradation de l'environnement, éviter de provoquer ou d'exacerber des conflits ou de créer une situation d'insécurité pour les populations secourues et tenir compte des besoins particuliers des groupes les plus vulnérables²⁴.

Finlande (également au nom du Danemark, de l'Islande, de la Norvège et de la Suède)

Les pays nordiques sont préoccupés par la question de la neutralité de l'aide humanitaire. Si le projet d'article 7 [6] fait de la neutralité un principe humanitaire à prendre en considération, il semble que ce principe ne soit pas toujours respecté dans certains autres projets d'articles. Plus précisément, l'alinéa e) du projet d'article 4, qui définit le « personnel de secours », et le paragraphe 1 a) du projet d'article 17 [14] qui concerne la facilitation de l'assistance extérieure, mêlent le personnel de secours civil et militaire. Préserver la neutralité, l'impartialité et l'indépendance est la meilleure façon de protéger l'espace humanitaire et de garantir l'accès à l'assistance pour les bénéficiaires ainsi que la sûreté et la sécurité du personnel humanitaire. Il est donc essentiel que les projets d'articles pertinents établissent une distinction plus claire entre le personnel militaire et les interventions humanitaires, et soulignent le caractère foncièrement civil de l'aide humanitaire. Il faut absolument réaffirmer dans le projet d'articles que, dans les situations où des moyens militaires doivent être employés, en dernier recours, à l'appui de l'action humanitaire, la pertinence de ce recours doit être appréciée avec le consentement de l'État affecté et dans le respect du droit international, y compris humanitaire, ainsi que des principes humanitaires. À cet égard, les pays nordiques se réfèrent en particulier aux orientations données par les Directives d'Oslo.

La protection des groupes vulnérables dans les situations de catastrophe est un autre aspect qui doit être mis en avant. Les pays nordiques constatent avec plaisir que la Commission a explicitement considéré les besoins des personnes particulièrement vulnérables comme un important principe humanitaire. Les individus et les groupes vulnérables sont généralement les plus touchés sur le plan humanitaire en cas de catastrophe et méritent une attention particulière en pareilles circonstances. C'est pourquoi il serait utile, d'un point de vue pratique, d'explicitier quelque peu le projet

²³ La Charte humanitaire et les standards minimums de l'intervention humanitaire (Genève, le Projet Sphère, 2000, revue en 2011), p. 30.

²⁴ Voir, par exemple, UNICEF, Principaux engagements pour les enfants dans l'action humanitaire, New York, mai 2010. Document consultable sur le site www.unicef.org/publications/files/CCC_042010.pdf.

d'article qui, dans sa forme actuelle, n'est pas très précis. Le texte pourrait s'inspirer des définitions figurant, par exemple, dans la résolution 69/135 de l'Assemblée générale, qui fait référence à la nécessité de prendre en compte, dans tous les volets de l'action humanitaire, « 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 ».

Un autre aspect crucial de l'aide humanitaire est l'importance que revêt le principe de « ne pas nuire ». Dans le contexte des interventions humanitaires, les acteurs qui prêtent assistance devraient éviter d'exposer à d'autres préjudices, par leurs activités, la population touchée par une catastrophe, garantir l'accès à une assistance impartiale, protéger la population contre toute souffrance physique et psychologique résultant d'actes de violence ou de coercition, et aider les personnes touchées par une catastrophe à faire valoir leurs droits et à accéder aux moyens nécessaires pour obtenir réparation. Il semble qu'il manque une référence explicite à ce principe essentiel dans la présente version du projet d'articles. Aussi, les pays nordiques suggèrent-ils d'inclure le principe de « ne pas nuire » dans le projet d'article 7 [6].

2. Commentaires des organisations et entités internationales

Bureau de la coordination des affaires humanitaires

Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires approuve le projet d'article 7 [6]. Il considère que les principes humanitaires sous-tendent effectivement l'action humanitaire. Le Bureau estime qu'il serait en outre opportun de faire référence à l'obligation qu'ont les organisations humanitaires de respecter le principe d'indépendance, conformément à la résolution 58/114 de l'Assemblée générale qui dispose ce qui suit : « Conscients que l'indépendance, qui vise à assurer l'autonomie des objectifs humanitaires par rapport aux objectifs politiques, économiques, militaires ou autres qu'un acteur peut avoir dans les zones d'intervention humanitaire, est également un principe directeur important de l'action humanitaire ».

La participation des communautés est un facteur essentiel pour déterminer les besoins des personnes particulièrement vulnérables. Elle n'est pas explicitement mentionnée dans le projet d'articles ni dans les commentaires. Les communautés touchées, y compris les groupes vulnérables, devraient être consultées lors de la conception, de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation de l'aide fournie en cas de catastrophe. Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires serait partisan de faire état des différents moyens qui permettraient de s'assurer la participation des communautés.

Organisation internationale pour les migrations

Bien que le projet d'article 7 [6] aborde la question de la réaction en cas de catastrophe, il faudrait, eu égard au large champ d'application du projet d'articles, tel que précisé au point 4 du commentaire relatif au projet d'article 1 [1] (les mots « en cas de catastrophe » englobent la réaction et la phase de relèvement après une catastrophe, y compris la reconstruction), et à la lumière du point 5 du commentaire au projet d'article 2 [2], que l'expression « réaction aux catastrophes » comprenne, quand il y a lieu, la phase préalable à la catastrophe. Ce point devrait être rappelé dans le texte du commentaire. Le principe de non-discrimination, par exemple, est

particulièrement important dans le contexte de la prévention des catastrophes. En outre, l'attention spéciale dont doivent bénéficier les groupes vulnérables pour leur garantir l'accès aux informations, les impliquer dans les prises de décisions et se préparer à répondre à leurs besoins particuliers en cas de catastrophe constitue un aspect essentiel de la prévention des catastrophes et de la gestion de leurs conséquences.

La mention de la nationalité au nombre des motifs de non-discrimination visés au point 6 est particulièrement bienvenue compte tenu du risque de stigmatisation et d'exclusion des ressortissants étrangers dans les situations d'intervention après une catastrophe. À cet égard, il est proposé d'ajouter, dans une note de bas de page, une référence à l'Article 7 de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille²⁵, car les deux pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme²⁶ citent uniquement comme motif de discrimination la notion plus large et moins bien définie d'« origine nationale » et non la « nationalité ». La Commission pourrait aussi envisager d'ajouter le statut juridique ou social aux motifs de discrimination, conformément à ce que prévoient les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays (principe 4.1).

Le point 7 du commentaire précise que l'expression « particulièrement vulnérables » est tirée des Lignes directrices de la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge²⁷, qui vise 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 débilitantes ». Le fait que le projet d'article fasse expressément mention des Lignes directrices est une bonne chose, car cela permet de déterminer plus facilement les catégories de personnes qui doivent être considérées comme vulnérables dans le contexte des catastrophes. Néanmoins, il conviendrait également de souligner le sort dramatique des ressortissants étrangers en cas de catastrophe. Les migrants sont souvent parmi les plus touchés par les catastrophes pour différentes raisons, notamment le fait qu'ils n'ont pas la nationalité du pays où ils se trouvent, leur maîtrise insuffisante de la langue, leur connaissance limitée des conditions environnementales locales, en ce compris les risques naturels, les cadres juridiques et les institutions, leurs réseaux sociaux plus restreints, leur manque de confiance dans les autorités, leur moindre mobilité et la discrimination dont ils sont victimes²⁸. Ils ont souvent du mal à accéder aux informations, aux ressources et aux possibilités offertes, ce qui entrave leur capacité à prévenir les catastrophes naturelles, à en atténuer les conséquences, à s'y préparer, à y faire face et à s'en remettre. La vulnérabilité particulière des

²⁵ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2220, p. 3.

²⁶ Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 1966, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 993, p. 3 et Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 1966, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 999, p. 171.

²⁷ Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, *Lignes directrices pour la facilitation et la réglementation nationales des opérations internationales de secours en cas de catastrophe et d'assistance au relèvement initial*, Genève, 2007.

²⁸ Lorenzo Guadagno, *Reducing Migrants' Vulnerability to Natural Disasters Through Disaster Risk Reduction Measures* [Rendre les migrants moins vulnérables aux catastrophes naturelles par des mesures de prévention des risques], Organisation internationale pour les migrations, Initiative MICIC, Note d'information, octobre 2015.

ressortissants étrangers dans les situations de catastrophe est de plus en plus souvent prise en compte.

Union européenne

Peut-être la Commission pourrait-elle songer à étendre le champ d'application du projet d'articles à la prévention des catastrophes de façon à maintenir une cohérence avec les projets d'articles 10 [5 *ter*] et 11 [16] qui intègrent ladite prévention dans le champ d'application général du projet d'articles. L'application des principes humanitaires lors de la phase de prévention pourrait être d'une grande importance, en particulier pour les interventions anticipées (en cas de sécheresse, par exemple) ou pour la réduction des risques à plus long terme, qui ne devraient pas être pensées en termes de priorité politique mais être fonction des besoins.

La Commission pourrait examiner l'opportunité d'insérer dans le projet d'article une référence au principe d'indépendance.

Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

Dans le projet d'article 7 [6], les principes d'« impartialité » et de « non-discrimination » apparaissent comme des notions distinctes. Cela pourrait induire une certaine confusion quant à la signification du terme « impartialité », qui repose essentiellement sur la non-discrimination. Les principes humanitaires faisant partie des principes fondamentaux du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, nous avons tout intérêt à éviter ce type de confusion. Si l'objectif est de mettre davantage l'accent sur certains éléments des principes existants, il est donc suggéré, pour ne pas semer la confusion ni porter atteinte au principe lui-même, de faire suivre le terme « impartialité » de l'expression « et, en particulier ».

H. Projet d'article 8 [5] – Obligation de coopérer

1. Commentaires des gouvernements

Autriche

L'Autriche entend souligner que le projet d'article 8 [5] ne doit pas être interprété comme établissant une obligation de coopérer avec l'État affecté sur les questions relatives aux secours en cas de catastrophe, et notamment une obligation de fournir une assistance à l'État affecté lorsqu'il la demande. À ses yeux, une telle obligation n'existe pas et ne doit pas exister, car elle serait contraire au principe de base en matière de secours internationaux en cas de catastrophe, à savoir le libre consentement.

Suisse

[Voir plus avant le commentaire relatif au projet d'article 21 [4].]

2. Commentaires des organisations et entités internationales

Bureau de la coordination des affaires humanitaires

Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires se félicite de l'accent mis dans le projet d'article 8 [5] sur la coopération entre les différents « acteurs prêtant assistance ». Comme indiqué à propos du projet d'article 5 [7], il serait utile

de mentionner aussi « toute autre entité ou personne », car il nous semble que les acteurs privés ont également un rôle important à jouer. Cela permettrait en effet de bien faire comprendre que, pour être efficaces, les interventions en cas de catastrophe exigent non seulement que les États coopèrent entre eux, mais aussi avec les organisations intergouvernementales et non gouvernementales et avec d'autres personnes et entités.

Toujours en ce qui concerne le projet d'article 8 [5], le Bureau de la coordination des affaires humanitaires a été spécialement chargé d'apporter son concours à la coordination de l'aide internationale sur la base de la résolution 46/182 de l'Assemblée générale, qui comporte des dispositions visant à renforcer la réponse des Nations Unies aux situations d'urgence complexes et aux catastrophes naturelles et à créer le poste de haut niveau de coordonnateur des secours d'urgence, qui sert de point focal unique des Nations Unies pour les situations d'urgence complexes et les catastrophes naturelles. Aux termes de la résolution, si une aide d'urgence coordonnée à l'extérieur du pays touché s'avère nécessaire, le gouvernement de l'État affecté en avise le Coordonnateur des secours d'urgence et le représentant des Nations Unies dans le pays concerné. De l'avis du Bureau de la coordination des affaires humanitaires, il serait judicieux de faire explicitement mention dans le projet d'article 8 [5] à la responsabilité du Coordonnateur des secours d'urgence, conformément à la résolution 46/182. L'article 8 [5] pourrait alors être libellé comme suit : « Les États doivent, selon le cas, coopérer entre eux, avec l'Organisation des Nations Unies, en particulier le Coordonnateur des secours d'urgence, et les autres organisations intergouvernementales compétentes ... ». Le Bureau serait en outre partisan d'inclure dans le commentaire du projet d'article 8 [5] une explication plus détaillée du rôle du Coordonnateur des secours d'urgence. Il pourrait, par exemple, être précisé que le Coordonnateur des secours d'urgence traite les demandes d'assistance urgente présentées par les États Membres touchés lorsqu'une action coordonnée est nécessaire, assure la liaison en ce qui concerne les opérations de secours d'urgence des Nations Unies et fournit des informations récapitulatives, y compris concernant l'alerte rapide en cas de situations d'urgence.

À propos du projet d'article 8 [5] et/ou du projet d'article 9 [5 *bis*], le Bureau de la coordination des affaires humanitaires suggère d'étudier la possibilité d'insérer dans le commentaire une « obligation d'informer » ou une « obligation de notifier » similaire à celle décrite dans les articles de la Commission relatifs à la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses (2001)²⁹. Il y est dit (projet d'article 17) que « 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 possession ». Une mention de cet ordre créerait une obligation d'informer/de notifier les acteurs chargés de recueillir des informations, de lancer une alerte rapide et de coordonner l'aide fournie par la communauté internationale.

²⁹ *Annuaire...2001, vol. II (Part II)*, par. 97. Voir l'annexe à la résolution 62/68 du 6 décembre 2007 de l'Assemblée générale.

Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture

Comme indiqué dans le commentaire, l'obligation de coopérer est un principe du droit international bien établi qui revêt une importance particulière en ce qui concerne le droit international relatif aux droits de l'homme.

L'expérience acquise par l'Organisation en matière d'alerte rapide montre que le fait de tarder à prendre en considération les informations fournies et de ne pas réagir rapidement peut entraîner des souffrances inutiles. L'obligation de coopérer ne saurait certes être assimilée à une obligation générale de fournir de l'aide, mais elle pourrait être interprétée comme un devoir d'examiner les rapports d'alerte rapide et les demandes d'assistance, sans pour autant être tenu d'y répondre favorablement.

Le commentaire du projet d'article pourrait s'étendre plus en détail sur cette importante question.

Banque mondiale

Concernant le projet d'article 8 [5], la Banque mondiale souhaiterait savoir dans quel cadre juridique/réglementaire serait organisée la coopération. Il importe également de déterminer quand et comment seront définies les règles et la logistique relatives à la coordination et de décider si une organisation particulière sera chargée de diriger les opérations ou si cela sera fixé au cas par cas. Ces questions peuvent peser d'un grand poids sur la rapidité de l'établissement et de la mise en œuvre de la coopération. Si l'on fait de la coopération une obligation, il faut poser un ensemble clair de règles et directives pour veiller à ce qu'elle contribue à simplifier les choses, et non à les compliquer.

Association des États de la Caraïbe

Le projet d'article devrait faire référence à tous les instruments juridiques, quels qu'ils soient, dont dispose l'État affecté à des fins de coopération, et non pas s'en remettre, pour régler cette question, aux seuls instruments du droit international, sauf lorsque le pays a signé ce même instrument et est lié par lui.

Union européenne

Compte tenu du rôle important que joue l'Union européenne dans le domaine de la protection civile et de l'aide humanitaire, nous nous félicitons de ce que les projets d'articles 4 et 8 [5] ne concernent pas uniquement les États, pour ce qui est de la fourniture d'une assistance extérieure, et ont retenu la notion plus large d'« acteurs prêtant assistance ». Le projet d'article 8 [5] prend par ailleurs acte de ce qu'un élément fondamental des activités menées dans le cadre des opérations de secours et d'assistance en cas de catastrophe est la coopération internationale non seulement entre États, mais aussi avec les organisations intergouvernementales et non gouvernementales compétentes.

Dans ce contexte, il conviendrait d'évoquer également les « organisations d'intégration régionale », afin de prendre en compte les spécificités de l'Union européenne. Le vocable « organisations d'intégration régionale » est accepté par l'Organisation des Nations Unies et est repris dans d'importants instruments

juridiques internationaux, notamment la Convention de 2006 relative aux droits des personnes handicapées³⁰.

Le projet d'article 8 [5] reconnaît l'importance de la coopération internationale pour les activités internationales de secours et d'assistance en cas de catastrophe. L'Union européenne considère que cet exemple de bonnes pratiques mériterait d'être élargi et de couvrir la coopération en matière, notamment, d'évaluation des besoins, d'analyse des situations et d'acheminement de l'aide.

La structure actuelle du projet d'article peut donner l'impression qu'il n'est ici question que d'une coopération entre États ou entre des États et d'autres acteurs internationaux, et non entre ces autres acteurs internationaux eux-mêmes.

L'Union européenne suggère d'utiliser une formulation plus précise dans le commentaire du projet d'article 8 [5] et d'indiquer que l'obligation de coopérer englobe également la coopération entre les autres acteurs prêtant assistance, y compris la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et le Comité International de la Croix-Rouge.

Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

Une deuxième lacune importante concerne les sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. La Fédération apprécie d'être citée dans le projet, mais estime qu'il y aurait tout lieu, sur un plan normatif et pratique, d'inclure également les sociétés nationales.

Pour remédier à ce problème sans rendre le projet d'articles plus complexe encore, la Fédération recommande de remplacer « la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et le Comité International de la Croix-Rouge » par « les composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ».

I. Projet d'article 9 [5 bis] – Formes de coopération

1. Commentaires des gouvernements

Autriche

L'Autriche n'est pas convaincue de la nécessité de conserver ce projet d'article. Le commentaire lui-même admet que cet article ne contient aucune disposition de fond et se borne à énumérer les formes possibles de coopération. En dépit de tout l'intérêt que présente l'exposé des diverses mesures prises par les États, cet inventaire n'a pas sa place dans une disposition normative et devrait figurer dans le commentaire. Les formes de coopération peuvent difficilement être définies de manière générale; elles dépendent du type de catastrophe et des circonstances propres à chaque situation.

Cuba

Nous proposons de libeller le projet d'article comme suit : « Aux fins du présent projet d'articles, la coopération inclut notamment l'aide internationale, la coordination des opérations de secours et communications internationales et la mise

³⁰ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2515, p. 3, art. 44 1).

à disposition de personnel, d'équipement et de biens de secours et de ressources scientifiques, médicales et techniques. »

2. Commentaires des organisations et entités internationales

Bureau de la coordination des affaires humanitaires

Dans la définition qui en est donnée dans le projet d'article 9, la coopération inclut notamment, « la mise à disposition de personnel, d'équipement et de biens de secours et de ressources scientifiques, médicales et techniques ». Cette liste n'étant pas exhaustive, il serait peut-être utile d'y incorporer les « services », étant donné que ce terme figure dans la définition de l'« assistance extérieure » qui figure à l'alinéa d) du projet d'article 4.

Organisation internationale pour les migrations

Le point 4 du commentaire relatif au projet d'article 9 [5] explique que, bien que cette disposition mette en avant certaines formes précises de coopération, la liste ne se veut pas exhaustive. Il est suggéré d'ajouter dans le projet d'article ou dans le commentaire une référence à la coopération avec les pays d'origine des ressortissants étrangers présents sur le territoire, qui pourrait prendre la forme d'une coordination bilatérale visant à veiller à ce que les États puissent contacter leurs ressortissants pendant la crise, organiser les procédures d'évacuation, faciliter la délivrance de documents, etc. Cela irait dans le droit fil de l'objectif général du projet d'articles, réitéré au point 3 du commentaire, à savoir « faciliter une réaction adéquate et efficace aux catastrophes, répondant aux besoins essentiels des personnes intéressées dans le plein respect de leurs droits ». Ce même point rappelle aussi que le but ultime de l'obligation de coopérer et, partant, de toutes les formes de coopération mentionnées au projet d'article, est la protection des personnes affectées par des catastrophes. La coopération avec les pays d'origine des ressortissants présents dans la zone touchée par la catastrophe est également indispensable pour faire en sorte que les États d'origine puissent soulager les États affectés en prenant en charge leurs ressortissants.

À défaut, la question de l'assistance consulaire d'urgence pourrait être traitée dans le projet d'article 15 [13] relatif aux conditions de fourniture de l'assistance extérieure.

Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

Il semble que les projets d'articles 9 [5 *bis*] et 10 [5 *ter*] étendent la coopération aux opérations de secours et à la prévention des risques, mais il n'est pas dit clairement qu'elle s'applique aux activités de relèvement suite à une catastrophe. La Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge estime que tel devrait être le cas. En outre, bien que la liste ne soit pas exhaustive, l'énumération des formes de coopération figurant dans le projet d'article 9 [5 *bis*] laisse de côté certains éléments importants, tels que l'aide financière, la formation, le partage d'informations, les exercices de simulation conjoints et la planification commune.

J. Projet d'article 10 [5 *ter*] – Coopération en matière de prévention des risques de catastrophe

1. Commentaires des gouvernements

Autriche

Le projet d'article 10 [5 *ter*] porte sur l'obligation de coopérer en vue de réduire les risques de catastrophe. Eu égard à la large définition que donne le texte concernant les catastrophes, cette disposition contraindrait les États à mettre en place une coopération en vue de contenir les risques d'actes terroristes ou de troubles civils en-deçà du niveau d'un conflit armé non international. L'Autriche considère que la coopération dans ces domaines est, pour une bonne part, déjà couverte par d'autres dispositifs.

Pays-Bas

Les Pays-Bas souhaitent que le projet d'articles soit clairement axé sur la catastrophe proprement dite, comme l'indique le titre du document.

Qatar

Le Qatar propose d'ajouter ce qui suit au projet d'article 10 [5 *ter*] : « La coopération porte également sur l'adoption de mesures de nature à prévenir les risques de catastrophe *et à en atténuer les conséquences* ».

2. Commentaires des organisations et entités internationales

Secrétariat de la Stratégie internationale de prévention des catastrophes

Le projet d'article 10 [5 *ter*] est très clair et son libellé permet de faire le lien avec les mesures qu'envisagent non seulement le projet d'article 11 [16], mais aussi le Cadre de Sendai, en particulier dans ses volets consacrés à la coopération « aux niveaux mondial et régional » dans les quatre domaines prioritaires et son chapitre VI relatif à la coopération internationale et aux partenariats mondiaux.

Au vu de ce qui précède, il pourrait être utile de faire spécifiquement référence, en toute fin du point 2 du commentaire, au Cadre de Sendai : « ... risques de catastrophe, ainsi que des volets du Cadre de Sendai consacrés à la coopération aux niveaux mondial et régional dans les quatre domaines prioritaires et de son chapitre VI relatif à la coopération internationale et aux partenariats mondiaux. »

Enfin, à supposer que le projet d'article soit incorporé dans le projet d'article 8 [5], il devrait l'être sous la forme d'un paragraphe indépendant et conserver sa formulation actuelle.

Programme alimentaire mondial

Le Programme alimentaire mondial considère que le fait d'assortir les projets d'articles 10 [5 *ter*] et 11 [16] d'obligations internationales universelles relatives à la prévention des catastrophes, et notamment à la réduction des risques de catastrophe, pourrait faciliter ses activités en ce que cela inciterait les États à adopter une réglementation nationale en matière de prévention des catastrophes et, partant, accroîtrait la probabilité que de solides systèmes soient déjà en place en cas

de survenance d'une catastrophe. Cela permettrait également aux acteurs prêtant assistance de réagir plus efficacement dès l'apparition de situations d'urgence.

Banque mondiale

[Voir le commentaire ci-dessus relatif au projet d'article 8 [5].]

Étant donné que le projet d'article 10 [5 *ter*] traite de la prévention des catastrophes et de la réduction des risques après la survenance d'une catastrophe (au-delà des opérations immédiates de secours et de relèvement), on ne sait pas trop si et jusqu'à quand ces tâches continueraient d'être planifiées et financées dans le cadre des instruments relatifs aux secours en cas de catastrophe.

Union européenne

L'Union européenne suggère que la Commission étudie la possibilité de transposer dans le projet d'article 10 [5 *ter*] (et également dans le projet d'article 11 [16]) les bonnes pratiques recommandées dans le Cadre de Sendai.

Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

[Voir le commentaire ci-dessus relatif au projet d'article 9 [5 *bis*].]

K. Projet d'article 11 [16] – Obligation de prévention des risques de catastrophe

1. Commentaires des gouvernements

Australie

L'Australie estime qu'il serait utile d'examiner plus avant la capacité de tous les États à s'acquitter des obligations inscrites, par exemple, dans les projets d'articles 11 [16], paragraphe 1, 17 [14] et 18.

Cuba

Cuba suggère de préciser les différentes phases du système d'« alerte rapide» et de modifier comme suit le libellé du deuxième paragraphe : « Les mesures de prévention 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, la préparation des populations menacées par un risque de catastrophe, ainsi que la mise en place et l'exploitation de systèmes d'alerte rapide comportant les phases suivantes : a) surveillance et alerte, b) évaluation des risques et prise de décisions, c) avertissement (communication et diffusion) et d) protection des personnes et des biens menacés. »

Équateur

Le Communiqué de Guayaquil, issu de la quatrième session de la Plate-forme régionale pour la réduction des risques liés aux catastrophes sur le continent

américain³¹, devrait être repris dans le point 5 du commentaire du projet d'article 11 [16].

Finlande (également au nom du Danemark, de l'Islande, de la Norvège et de la Suède)

Les pays nordiques insistent sur l'importance du « devoir de diligence », principe bien établi en droit international, qui se retrouve en partie dans l'obligation faite aux États, dans le projet d'article 11 [16], de prendre des mesures préventives pour réduire les risques de catastrophe. Pour que la prévention des risques de catastrophe soit efficace, il faut que les lois, réglementations et politiques publiques nationales définissent les rôles et responsabilités et aident les secteurs public et privé à faire face aux risques de catastrophe dans les services et infrastructures détenus, gérés ou régis par des entités publiques. Il faut également qu'elles fassent mieux connaître et rendent plus transparentes les mesures juridiques et administratives de réduction des risques de catastrophe que doivent mettre en place les institutions compétentes aux niveaux national et local. La réduction des risques de catastrophe doit être une priorité au niveau local. Le commentaire du projet d'article 11 [16] décrit fort justement la nature des obligations préventives, mais il serait bon de préciser quelque peu l'aspect susmentionné de la prévention des risques.

Les pays nordiques observent en outre qu'il conviendrait d'imposer aux États l'obligation non seulement de prendre des mesures internes pertinentes, mais aussi de s'impliquer dans la coopération internationale, comme indiqué dans le projet d'article 10 [5 *ter*]. À cet égard, il pourrait aussi être fait mention, dans le commentaire, des principes énoncés dans le Cadre de Sendai, notamment dans ses paragraphes 8, 14 et 44, relatifs aux différentes formes et modalités de coopération.

Allemagne

La définition de la réduction des risques de catastrophe doit respecter les principes généraux internationaux que l'on retrouve dans le Cadre de Sendai, lequel indique explicitement que les systèmes d'alerte rapide et les mécanismes de transfert de risques font partie de ce que recouvre globalement la réduction des risques de catastrophe. Le deuxième paragraphe du projet d'article 11 [16] devrait être modifié comme suit : « [...] 2. Les mesures de prévention 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, la mise en place et le maintien de mesures de protection appropriées des infrastructures, la mise en place et le maintien de capacités d'intervention rapide (personnel et matériel), ainsi que la mise en place de mécanismes financiers appropriés de transfert des risques de catastrophe ».

³¹ Consultable sur le site www.preventionweb.net/english/professional/policies/v.php?id=37662.

2. Commentaires des organisations et entités internationales

Secrétariat de la Stratégie internationale de prévention des catastrophes

Le projet d'article 11 [16] est vivement apprécié, en ce qu'il représente une avancée majeure pour la réduction des risques de catastrophe et la responsabilisation de la gestion des risques.

Dans le Cadre de Sendai, le fait que « chaque État est responsable au premier chef de la prévention et de la réduction des risques de catastrophe » [par. 19 a)] est considéré comme un principe directeur, qui se reflète dans l'objectif consistant à « écarter les nouveaux risques de catastrophe et réduire les risques existants » (par. 17), et dont le résultat escompté inclut « la réduction substantielle du risque de catastrophe » (par. 16).

En même temps, il pourrait être envisagé d'apporter quelques modifications au libellé du paragraphe 1, compte tenu du Cadre de Sendai et sachant aussi que le commentaire du projet d'article indique bien que l'attention et l'accent sont portés sur la réduction des risques et non sur la prévention des catastrophes. En effet, si le titre et le paragraphe 1 du projet d'article évoquent les risques de catastrophe, le dernier membre de phrase, « prévenir les catastrophes, en atténuer les effets et s'y préparer », continue d'insister sur les catastrophes.

Le Cadre de Sendai ne se borne pas à mettre l'accent sur les catastrophes; il insiste sur les « risques » – non seulement les risques existants mais aussi ceux qui pourraient résulter ultérieurement d'actions et investissements qui entraînent une plus grande exposition, une vulnérabilité accrue et des conditions plus dangereuses.

La variante proposée pour le paragraphe 1 pourrait se lire comme suit : « Chaque État doit prévenir les risques de catastrophe en prenant les mesures nécessaires et appropriées, notamment d'ordre législatif et réglementaire, pour prévenir [l'apparition de nouveaux risques et réduire les risques existants, atténuer les effets des catastrophes et s'y préparer.] »

Le commentaire du projet d'article est très solide et donne des indications fort utiles – notamment sur le devoir de diligence et l'obligation d'instituer des cadres juridiques – que confirment le Cadre de Sendai et l'approche de la gestion des risques de catastrophe qui s'y trouve énoncée.

Parallèlement, au vu des arguments avancés à l'appui des propositions de modification du paragraphe 1 du projet d'article 11 [16], il pourrait s'avérer nécessaire de remanier les points 11, 15 et 16 du commentaire. Plus particulièrement, aux points 11 et 15, le segment de phrase « pour prévenir les catastrophes, en atténuer les effets et s'y préparer » devrait être remplacé par le membre de phrase suivant : « pour prévenir l'apparition de nouveaux risques et réduire les risques existants »; le point 16 pourrait dès lors être supprimé.

Enfin, la formulation du paragraphe 2 est très claire et cohérente avec le Cadre de Sendai. Il est proposé d'insérer au point 17 du commentaire, après le terme « avenir », un membre de phrase libellé comme suit : « dans la mise en œuvre du Cadre de Sendai ».

Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture

Les effets d'une catastrophe dépendent à la fois de son ampleur et des différents facteurs qui rendent les personnes touchées vulnérables. La résilience des

populations locales est donc un aspect très important dont il faut se préoccuper, tant dans les phases antérieures que postérieures à la catastrophe.

L'amélioration de la résilience exige une volonté politique, des investissements, un effort de coordination, des compétences techniques, une capacité d'innovation et un partage des responsabilités pour ce qui est de la réduction des risques de catastrophe et de la gestion des crises par les États, les collectivités locales, les communautés, la société civile, le secteur privé et la communauté internationale.

Pour tenter de casser le cycle de crises et d'interventions humanitaires qui se met souvent en place lors de catastrophes, les programmes d'urgence devraient s'efforcer d'accroître la résilience, c'est-à-dire la capacité à prévenir les catastrophes et les crises, à les anticiper, à les absorber, à s'adapter à leurs effets et à s'en relever rapidement, efficacement et durablement et à trouver, face aux crises, de nouveaux moyens de subsistance. Répondant à l'attente exprimée depuis fort longtemps d'une synergie entre l'aide d'urgence et l'aide au développement à long terme, les programmes d'urgence axés sur la résilience privilégient les approches fondées sur l'être humain qui respectent les droits inhérents des individus ou groupes touchés par une catastrophe et renforcent la capacité à exercer les droits fondamentaux, y compris le droit à une alimentation suffisante. Il faut également noter ici l'importance des actions de protection sociale, qui contribuent à développer ou à reconstituer des moyens de subsistance en fournissant des produits de première nécessité ou des services de base aux personnes vulnérables et favorisent un développement à long terme en améliorant le niveau de santé, d'instruction, de nutrition et d'intégration sociale.

Dans les programmes qui cherchent à accroître la résilience, les droits de l'homme tiennent une place non négligeable en ce qu'ils viennent renforcer les capacités d'absorption, d'adaptation et de transformation en prenant en considération les intérêts et droits des populations affectées ainsi que le rôle, les obligations et les responsabilités des divers acteurs qui participent aux phases antérieures et postérieures aux situations d'urgence.

Il pourrait être intéressant d'inclure dans le commentaire relatif à ce projet d'article une analyse du lien existant entre réduction des risques et résilience.

Banque mondiale

Le premier paragraphe du projet d'article 11 [16] devrait renvoyer aux normes et bonnes pratiques sur lesquelles devraient s'appuyer la législation, la réglementation et les mesures de prévention des catastrophes. En outre, pour de nombreux États, cette obligation pourrait, en théorie, se muer en une charge qui se chiffre en milliards de dollars, tant il est vrai que certains pays subissent, chaque année, des dommages qui viennent grever leur produit intérieur brut. Il faut donner à ces pays des conseils judicieux pour les aider à trouver des solutions faciles à appliquer et mettre en place des programmes de prévention intelligents, qui appellent pour l'essentiel des efforts de réglementation d'un faible coût – la gestion des terres, et notamment l'aménagement du territoire, en est un exemple. Ce dernier volet concernant l'aménagement du territoire aurait probablement sa place dans le deuxième paragraphe du projet d'article 11 [16].

Organisation internationale pour les migrations

Il conviendrait de faire également mention, dans ce projet d'article, du Cadre de Sendai, en ce qu'il représente le nouveau critère de référence pour les initiatives en matière de réduction des risques de catastrophe, et d'indiquer plus particulièrement les grandes priorités qui s'y trouvent énoncées.

On peut par ailleurs se demander si les exemples de mesures de réduction des risques de catastrophe mentionnés au paragraphe 2 ne sont pas trop restreints. Il est à noter que ni le cadre d'Action de Hyogo ni le Cadre de Sendai n'établissent en réalité un lien entre la réduction des risques de catastrophe et les interventions humanitaires proprement dites. La réduction des risques est un processus qui dépend essentiellement d'acteurs non humanitaires, en particulier si l'on considère ses composantes fondamentales, ancrées dans le développement durable et les pratiques d'autonomisation locale à long terme. Cela vaut aussi bien sur le plan national qu'au niveau international : sur tout l'éventail des activités de réduction des risques de catastrophe, le personnel des services d'urgence et les acteurs humanitaires ne s'occupent bien souvent que de celles qui portent sur la réduction des risques de danger, par opposition à celles qui traitent de ses conséquences. Ce projet d'article devrait affirmer, de manière plus ferme, que les facteurs clefs de la réduction des risques de catastrophe résident dans les interventions visant à atténuer la vulnérabilité et à améliorer la résilience.

Association des États de la Caraïbe

Le terme « diffusion » devrait être spécifié comme étant une activité relevant des mesures axées sur la réduction des risques de catastrophe. Cette activité pourrait entraîner une charge supplémentaire pour l'État affecté s'il lui est demandé de mettre sur pied un système de collecte de données et de s'occuper de questions d'accessibilité, d'entretien, de protocoles de partage, etc.

Union européenne

[Voir le commentaire ci-dessus relatif au projet d'article 10 [5 *ter*].]

Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

L'un des aspects saillants du projet d'article 11 [16] est l'affirmation de ce que les États sont tenus de prendre des mesures nécessaires et appropriées pour réduire les risques de catastrophe. Le Cadre de Sendai récemment adopté fixe un programme précis à l'échelle mondiale; aussi, le fait d'énoncer cette obligation dans un instrument contraignant serait-il une aide précieuse pour ceux qui, au sein des gouvernements, sont chargés de la réduction des risques de catastrophe, en ce qu'il leur permettrait de plaider pour que cette activité primordiale fasse l'objet d'une plus grande attention.

Si la Fédération se félicite de l'affirmation, dans le premier paragraphe du projet d'article 11 [16], de l'obligation de réduire les risques de catastrophe, elle estime que la liste des « mesures de prévention des risques » qui figure au paragraphe 2 ne devrait pas se limiter à l'évaluation des risques mais s'étendre à l'évaluation et à la réduction des facteurs de vulnérabilité, ainsi qu'à l'amélioration de la résilience des communautés confrontées à des catastrophes naturelles.

L. Projet d'article 12 [9] – Rôle de l'État affecté

1. Commentaires des gouvernements

Australie

L'Australie attire l'attention sur le fait que le projet d'article 12 [9] crée des obligations que les États n'auront peut-être pas les moyens de respecter totalement. Si elle se réjouit de ce que le texte fasse ressortir le rôle majeur de l'État affecté dans la prévention des catastrophes et la réaction qu'ils y apportent, l'Australie est plus réservée quant à l'affirmation contenue au paragraphe 1 selon laquelle l'État affecté a le devoir inconditionnel d'assurer la protection des personnes et la fourniture de secours et d'assistance sur son territoire.

Autriche

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

Cuba

S'agissant du projet d'article 12 [9] relatif au rôle de l'État affecté, nous proposons de formuler comme suit le premier paragraphe : « L'État affecté a, en vertu de sa souveraineté et conformément à sa législation nationale, le devoir d'assurer la protection des personnes et la fourniture de secours et d'assistance sur son territoire. »

Allemagne

L'approche de la notion de souveraineté retenue dans les projets d'articles 12 [9] à 15 [13] est des plus pertinentes. L'Allemagne partage plus particulièrement l'idée que la souveraineté implique l'obligation pour l'État affecté d'assurer, dans les limites de sa juridiction, la protection des personnes et la fourniture de secours en cas de catastrophe.

Suisse

Nous relevons que certains articles du projet, tels que les articles 12 [9], paragraphe 2, et 16 [12], sont plus souverainistes et plus intrusifs envers l'action humanitaire que le droit international humanitaire.

2. Commentaires des organisations et entités internationales

Bureau de la coordination des affaires humanitaires

Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires accueille favorablement l'approche de la notion de souveraineté adoptée dans les projets d'articles 12 [9] à 15 [13], en particulier l'idée qu'elle implique pour l'État affecté l'obligation de garantir sur son territoire, la protection des personnes et la fourniture de secours en cas de catastrophe.

Banque mondiale

La combinaison des projets d'articles 12 [9], 13 [10] et 14 [11] semble être source de confusion. L'État affecté exerce sa souveraineté territoriale (projet d'article 12 [9]), mais a également le devoir de rechercher de l'assistance dans les

conditions particulières énoncées dans le projet d'article 13 [10]; il a le droit de donner son consentement (projet d'article 14 [11], par. 1), mais ne peut le refuser arbitrairement (projet d'article 14 [11], par. 2). Il est donc crucial de déterminer ce qui se passerait concrètement si un État ne peut faire face à une catastrophe mais refuse l'aide internationale. Si un tel scénario devait se réaliser, quelle pourrait être l'influence des Nations Unies? Il est également impératif de se demander si ce cadre juridique permettrait d'accélérer les secours en cas de catastrophe ou s'il créerait des exigences formelles supplémentaires en termes de diligence et d'autorisations, susceptibles de provoquer des retards. Au vu de son expérience, la Banque mondiale estime que si la situation juridique et réglementaire n'est pas parfaitement claire dès la survenance de la catastrophe, chaque point sur lequel une décision devra être prise entraînera inévitablement des retards qui, face à l'extrême urgence, auront forcément de graves répercussions négatives.

Union européenne

Les projets d'articles 12 [9] à 14 [11] concernent les obligations des États affectés et sont donc au cœur du projet d'articles tout entier. D'une manière générale, l'Union européenne félicite la Commission et le Rapporteur spécial d'avoir réussi à trouver un équilibre entre la nécessité de préserver la souveraineté nationale des États affectés, d'une part, et l'obligation de coopérer, d'autre part, telle qu'elle ressort de l'effet conjugué des projets d'articles 13 [10], 14 [11] et 16 [12].

Comité international de la Croix-Rouge

Le projet d'articles renferme, en l'état, des dispositions qui semblent être contraires au droit international humanitaire. Ainsi, le projet d'article 12 [9] dispose, dans son paragraphe 2, que « l'État affecté a le rôle principal en ce qui concerne la direction, le contrôle, la coordination et la supervision de tels secours et assistance », mais le commentaire y afférent omet de définir ce que signifient ces termes aux fins du projet d'articles. Dans sa forme actuelle, le projet d'article est potentiellement très intrusif pour des organisations humanitaires impartiales telles que le Comité international de la Croix-Rouge. En outre, il pourrait être lu en combinaison avec le projet d'article 7 [6] relatif aux principes humanitaires, qui ne fait nulle mention du principe d'indépendance. Les règles pertinentes du droit international humanitaire ne contiennent aucune exigence en termes de direction, de coordination et de supervision. Elles autorisent seulement les parties à un conflit armé et les États à vérifier le caractère humanitaire de l'aide grâce à ce que l'on appelle un « droit de contrôle ». Le projet d'articles ne semble pas limiter le droit de « l'État affecté » à ce droit de contrôle restreint, et est donc beaucoup plus axé sur la souveraineté que les dispositions correspondantes du droit international humanitaire régissant l'aide humanitaire.

M. **Projet d'article 13 [10] – Obligation de l'État affecté de rechercher de l'assistance extérieure**

1. **Commentaires des gouvernements**

Autriche

L'Autriche a conscience que tous les États sont tenus de prévoir un système approprié de secours en cas de catastrophe afin de protéger leurs citoyens. Un tel système doit comprendre des mesures de prévention, de préparation et de réaction aux catastrophes. L'Autriche n'est cependant pas convaincue que la formulation actuelle du projet constitue un bon équilibre entre la souveraineté de l'État et la protection des individus. Lorsqu'une catastrophe dépasse sa propre capacité d'intervention, l'État affecté devrait pouvoir demander une assistance pour s'acquitter de ses responsabilités, mais il n'y est pas obligé. Cette approche correspondrait par ailleurs à la directive 3.2 des Lignes directrices de la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

De l'avis de l'Autriche, l'expression « selon qu'il y a lieu » semble indiquer qu'un État devrait demander une assistance proportionnée à l'ampleur réelle de la catastrophe. En même temps, ce projet d'article ne doit pas être perçu comme une disposition qui empêcherait un État de demander une assistance en cas de catastrophe même si sa capacité d'intervention n'est pas encore dépassée.

L'approche retenue dans ce projet d'article soulève plusieurs autres difficultés. Les États répugnent parfois à recevoir une aide extérieure et à admettre qu'ils n'ont pas une capacité d'intervention suffisante. Si un État conteste le fait qu'une catastrophe dépasse sa capacité d'intervention, quelles en seraient les conséquences? En aucun cas, une telle situation ne devrait autoriser un autre État à agir sans le consentement de l'État affecté.

Cuba

Concernant le projet d'article 13 [10] relatif à l'obligation de l'État affecté de rechercher de l'assistance extérieure, nous proposons le libellé ci-après : « Dans la mesure où une catastrophe dépasse sa propre capacité d'intervention, l'État affecté a le droit de rechercher l'assistance bilatérale ou internationale d'autres États, de l'Organisation des Nations Unies, d'autres organisations intergouvernementales compétentes et d'organisations non gouvernementales pertinentes, selon qu'il y a lieu ».

Équateur

Il faudrait compléter les projets d'articles relatifs à l'obligation de l'État affecté et l'assortir d'une recommandation l'invitant à lancer un appel international, ou autre démarche similaire, dans le cadre de la demande d'assistance humanitaire.

Les modalités afférentes à la coopération internationale dans les situations d'urgence sont exposées dans un manuel intitulé « Gestion de l'assistance humanitaire internationale en situations d'urgence et de catastrophe »³², dans lequel

³² République d'Équateur, *Manual para la Gestión de la Asistencia Humanitaria Internacional en Situaciones de Emergencia y Desastre* [Manuel de gestion de l'assistance humanitaire dans les situations d'urgence et de catastrophe], février 2011.

il est indiqué ce qui suit : « Lorsque l'Équateur agit en qualité d'État prêtant assistance et assure la coopération internationale dans une situation d'urgence ou de catastrophe, le Ministère équatorien des affaires étrangères doit, pour pouvoir mettre en œuvre cette coopération, avoir reçu du gouvernement constitutionnel du pays affecté une demande d'assistance internationale précisant les besoins, les spécificités et les conditions de l'aide sollicitée ... ».

Il nous semble également que l'ensemble du projet d'articles devrait s'intéresser à la protection des personnes déplacées en cas de catastrophe; il devrait aussi fixer, d'une manière générale, les obligations des organisations internationales compétentes et élargir autant que faire se peut la signification et, plus particulièrement, la portée des notions d'assistance, d'atténuation, de préparation, de prévention et de relèvement.

On notera que le texte ne comporte pas de projet d'article consacré aux déplacements de populations touchées par des catastrophes; il est donc recommandé d'y inclure des dispositions reconnaissant aux personnes déplacées un droit à la protection et à la sécurité, tant sur le plan interne qu'au niveau transfrontalier.

Aucun projet d'article ne fait expressément état des obligations incombant aux organisations internationales compétentes – la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, le Comité international de la Croix-Rouge – et aux organisations non gouvernementales concernées.

Étant donné que les notions de secours, d'aide humanitaire, de préparation, de réaction et de relèvement évoluent et qu'à l'heure actuelle ni les ouvrages consacrés à ces questions ni les organismes qui s'occupent de ces problèmes ne s'entendent clairement sur la portée desdites notions, nous voudrions mettre en avant la tendance la plus récente en la matière, qui consiste à prendre en compte les liens existant entre les diverses mesures auxquelles donne lieu chaque processus. Nous suggérons donc que ces liens transparaissent dans le projet d'articles et qu'un effort soit fait pour préciser la signification et la portée de ces notions.

Aussi, la Commission devrait-elle envisager d'aligner le projet d'articles sur la terminologie adoptée par la Stratégie internationale de prévention des catastrophes et la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge dans leurs lignes directrices.

Allemagne

[Voir le commentaire relatif au projet d'article 12 [9].]

2. Commentaires des organisations et entités internationales

Bureau de la coordination des affaires humanitaires

Le Bureau de la Coordination des affaires humanitaires estime qu'il serait bon de faire mention, dans le commentaire relatif au projet d'article 13 [10], du rôle du Coordonnateur des secours d'urgence et du coordonnateur résident, conformément à la résolution 46/182 de l'Assemblée générale, et d'expliquer les principales procédures que les États affectés devraient suivre lorsqu'ils sollicitent une aide extérieure. Il trouverait utile, par exemple, qu'il soit fait référence au paragraphe 35 a) de l'annexe à la résolution 46/182 de l'Assemblée générale, dans lequel il est dit que le Coordonnateur des secours d'urgence a pour mission, avec l'appui du Bureau de la coordination des affaires humanitaires, de « traiter les demandes

d'assistance urgente présentées par les États Membres touchés lorsqu'une action coordonnée est nécessaire », ainsi qu'à son paragraphe 39, dans lequel il est question du rôle du coordonnateur résident en matière de coordination de l'aide humanitaire au niveau des pays. En outre, les coordonnateurs de l'action humanitaire sont chargés de diriger et coordonner les activités humanitaires menées par les organismes compétents (y compris les Nations Unies, les organisations non gouvernementales et la société civile) dans un pays donné, en vue de s'assurer qu'elles sont conformes à certains principes, exécutées en temps voulu, efficaces et efficientes, et qu'elles contribuent au relèvement à long terme.

Programme alimentaire mondial

Le Programme alimentaire mondial se félicite de l'inclusion du projet d'article 13 [10] relatif à la responsabilité incombant à l'État affecté de rechercher l'assistance quand ses moyens sont insuffisants, ce qui pourrait constituer pour les États une obligation juridique internationale.

Union européenne

L'Union européenne propose d'inclure, dans le membre de phrase relatif au critère de demande d'une aide extérieure (« ... dépasse sa propre capacité d'intervention »), une référence aux termes retenus par la Stratégie internationale de prévention des catastrophes en ce qui concerne la capacité à faire face aux catastrophes, à savoir « une 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 ressources ».

D'une manière générale, s'agissant des projets d'articles 13 [10] et 14 [11], paragraphe 2, l'Union européenne note que les notions qu'ils renferment – « dans la mesure où une catastrophe dépasse sa propre capacité d'intervention » et « le consentement à l'assistance extérieure ne peut pas être refusé arbitrairement » – laissent aux États affectés une certaine marge de manœuvre, sans donner de critères objectifs pour déterminer si la condition requise est remplie.

Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

Si la Fédération ne conteste pas que les États aient parfois l'obligation de rechercher de l'assistance extérieure, elle considère qu'ils ne sont pas nécessairement tenus d'accepter toute aide qui leur est proposée (en particulier si elle émane des entités citées dans le projet d'article 13 [10]). Les États ont souvent intérêt à choisir ceux qui ont la capacité et les compétences requises pour lui apporter une aide de qualité. Le projet d'article 13 [10] tente de remédier à ce problème en utilisant l'expression « selon qu'il y a lieu », mais le commentaire pourrait être plus explicite et préciser que, si les États ont l'obligation de solliciter une aide, ils ne doivent pas la demander à n'importe quel acteur extérieur.

N. Projet d'article 14 [11] – Consentement de l'État affecté à l'assistance extérieure

1. Commentaires des gouvernements

Australie

Le projet d'articles part (à juste titre) du principe que le consentement de l'État affecté demeure une condition préalable à la fourniture de l'assistance extérieure. Toutefois, l'Australie émet des réserves quant à l'insertion dans le projet d'article 14 [10], paragraphe 2, d'une obligation imposant aux États affectés de ne pas refuser « arbitrairement » leur consentement. Une telle obligation n'existe pas en droit international coutumier. L'Australie s'interroge sur les normes qui seraient utilisées – et par qui le seraient-elles? – pour mesurer le caractère arbitraire du refus; elle se demande également s'il serait judicieux, en pratique, de contraindre les États, qui peuvent hésiter à solliciter ou accepter une assistance extérieure, à le faire. Le non-respect de cette obligation ne conférerait aucun droit d'intervention à d'autres États qui souhaiteraient fournir une assistance.

Autriche

L'Autriche approuve le premier principe énoncé dans le projet d'article 14 [11], qui est repris dans de nombreux documents internationaux récents relatifs à cette question et qui figure également dans la clause de solidarité de l'article 222 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne³³. Elle estime que ce consentement doit être valide au sens de l'article 20 du texte relatif à la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite. Bien que cette condition semble évidente, il serait néanmoins utile de la préciser dans le commentaire.

L'Autriche pourrait également accepter le deuxième paragraphe du projet d'article, qui exige de ne pas refuser arbitrairement son consentement. L'adverbe « arbitrairement » fait naître, pour l'État affecté, une obligation d'acceptation de l'aide dès lors que sa capacité d'intervention est dépassée et qu'aucun autre motif sérieux ne justifie un refus. Même si le consentement est refusé arbitrairement, en vertu du droit international en vigueur, aucun autre État ne pourra se substituer à l'État affecté et agir sans son consentement, indépendamment de toute responsabilité encourue par cet État au plan international. L'Autriche se félicite de ce que le paragraphe 3 du projet d'article 14 [11] oblige l'État affecté à faire connaître sa décision sur toute offre d'assistance. Cette obligation ne manquera pas de faciliter l'invocation de la responsabilité de l'État affecté à cet égard.

Finlande (également au nom du Danemark, de l'Islande, de la Norvège et de la Suède)

Le projet d'article 14 [11] souligne l'importance que revêt le consentement de l'État affecté à l'assistance extérieure. Les pays nordiques notent avec satisfaction que le deuxième paragraphe précise que ce consentement ne peut être refusé arbitrairement. Il leur semble, cela étant, que le terme « arbitrairement » devrait être clairement défini dans le commentaire. Il est en effet primordial que les États

³³ Union européenne, Version consolidée du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, 13 décembre 2007, 2008/C 115/01.

affectés respectent l'approche consistant à axer l'aide humanitaire sur les besoins des populations et ne refusent pas une assistance extérieure sans motif légitime.

Allemagne

[Voir le commentaire relatif au projet d'article 12 [9].]

Nous sommes nous aussi d'avis que, bien que le consentement de l'État affecté ne puisse être refusé arbitrairement, il n'en constitue pas moins une condition indispensable pour la fourniture d'une assistance extérieure.

Qatar

Le Qatar propose de compléter comme suit le projet d'article 14 [11] : « 2. Le consentement à l'assistance extérieure ne peut pas être refusé arbitrairement *ou d'une manière qui donne à croire que tel a été le cas.* »

2. Commentaires des organisations et entités internationales

Bureau de la coordination des affaires humanitaires

Il serait plus logique de modifier l'ordre des projets d'articles 14 [11] à 17 [14] et d'évoquer d'abord les offres d'assistance extérieure, puis le consentement, la facilitation de l'assistance et les conditions de fourniture (c'est-à-dire les projets d'article 16 [12], 14 [11], 17 [14] et 15 [13]).

Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires approuve le projet d'article 14 [11], paragraphe 2. Il note que, dans certaines circonstances, un refus de consentement arbitraire peut constituer une violation du droit international relatif aux droits de l'homme. Ainsi, le fait pour un État de refuser l'accès à des ressources indispensables à la survie des individus peut porter atteinte au droit à la vie, ou empêcher la réalisation de certains droits économiques, culturels et sociaux essentiels, tels que le droit à l'alimentation, à l'eau, à la santé et aux services médicaux. Dans le cas d'un conflit armé, un tel refus peut en outre constituer une violation du droit international humanitaire.

Le Bureau suggère de faire également mention, au paragraphe 2, du retrait du consentement, en précisant que le consentement à l'assistance extérieure ne peut être ni refusé ni retiré arbitrairement.

Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires suggère par ailleurs d'insérer au paragraphe 3 du projet d'article 14 [11] une exigence de promptitude, afin que l'État affecté soit tenu, dans la mesure du possible, de faire connaître sa décision au sujet de l'offre dans un délai raisonnable. La notion de promptitude est évoquée dans le commentaire, qui observe que le fait pour l'État affecté de ne pas faire connaître sa décision dans un délai raisonnable peut être jugé arbitraire. Le Bureau considère que ce facteur de promptitude devrait figurer dans le texte même du paragraphe 3 du projet d'article 14 [11].

Programme alimentaire mondial

Tout comme pour le projet d'article 13 [10] relatif à la responsabilité de l'État affecté de rechercher une assistance, le Programme alimentaire mondial considère que le fait de poser la question de savoir si l'on peut, dans certains cas extrêmes, se fonder sur l'hypothèse d'une demande implicite d'aide internationale par l'État

affecté – ou de son acceptation implicite – et, dans l’affirmative, quelles conditions devraient alors être remplies, est une bonne chose.

Il nous paraît que l’ordre et la séquence des projets d’articles 14 [11], 15 [13] et 16 [12] ne reflètent pas la chronologie normale des événements lorsqu’une catastrophe se produit. Ainsi, le projet d’article relatif au droit d’offrir une assistance extérieure (projet d’article 16 [12]) vient après celui concernant le consentement de l’État affecté (projet d’article 14 [11]) et celui portant sur les conditions de fourniture de cette assistance (projet d’article 15 [13]). Or, en cas de catastrophe, les offres d’assistance précèdent souvent le consentement de l’État affecté. Il pourrait être judicieux d’envisager de modifier l’ordre de ces projets d’articles et de s’aligner sur la séquence normale des événements. Ce remaniement n’est pas une simple question de forme. L’ordre actuel pourrait être interprété comme impliquant que les offres d’assistance doivent être adaptées aux conditions fixées par l’État affecté, ce qui pourrait poser problème, notamment sur le plan opérationnel; les conditions qu’un État affecté serait susceptible d’imposer avant de recevoir des offres d’assistance pourraient, par exemple, ne pas prendre en compte les capacités dont disposent à ce moment les acteurs prêtant assistance ou le niveau d’aide qu’ils sont en mesure de fournir. Il serait donc souhaitable de placer le projet d’article 16 [12] avant le projet d’article 14 [11].

Union européenne

[Voir le commentaire relatif au projet d’article 13 [10].]

S’agissant plus précisément la notion de « refus arbitraire du consentement », il semble qu’il faille accepter une approche au cas par cas, même si l’on pourrait développer dans le commentaire ce qu’il faut entendre par ces termes et quel type de motivation pourrait être jugé admissible si un État affecté refuse l’assistance.

À cet égard, l’Union européenne propose que le commentaire relatif au projet d’article 14 [11] établisse un lien renvoyant au projet d’article 15 [13] qui traite des conditions entourant la fourniture d’une assistance extérieure. La formulation de ces conditions pourrait en effet inclure les motifs de refus de l’assistance ou du consentement. Elle semble toute indiquée pour définir plus précisément les cas où le refus de consentement est considéré comme arbitraire.

Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

La Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge partage la position prise par la Commission dans le projet d’article 14 [11], à savoir que le consentement de l’État est certes requis avant la fourniture d’une assistance extérieure, mais ne doit pas être refusé arbitrairement. Elle considère que cette règle constituerait une approche raisonnable, en laissant une grande place au pouvoir souverain de l’État, tout en affirmant que celui-ci ne doit pas en abuser lorsqu’il s’agit de besoins d’ordre humanitaire.

Néanmoins, étant donné que ce projet d’article a déjà suscité des controverses au sein de la Sixième Commission et pourrait ne pas être accueilli favorablement par un grand nombre d’États, la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge craint que son inclusion ne compromette l’appui au projet tout entier. De surcroît, même s’il est arrivé que des États refusent toutes les offres d’aide internationale alors que celle-ci était à l’évidence nécessaire, le

problème est relativement rare dans les situations de catastrophe (par opposition aux situations de conflit).

O. Projet d'article 15 [13] – Conditions de fourniture de l'assistance extérieure

1. Commentaires des gouvernements

Autriche

L'Autriche indique une nouvelle fois que les conditions dans lesquelles l'assistance peut être fournie ne devraient pas être dictées de façon unilatérale par l'État affecté, mais être définies en consultation entre ce dernier et les acteurs qui lui prêtent assistance, en tenant compte des principes généraux régissant l'assistance et des capacités desdits acteurs.

Cuba

Concernant le projet d'article 15 [13] relatif aux conditions de fourniture de l'assistance extérieure, nous proposons d'ajouter la phrase suivante à la fin du paragraphe : « La fourniture de l'assistance extérieure ne saurait être tributaire d'éléments portant atteinte à la souveraineté de l'État affecté. »

République tchèque

Nous estimons nous aussi que l'État affecté peut souhaiter poser des conditions à la fourniture de l'assistance extérieure et, selon la situation, indiquer la portée et le type de l'assistance requise. Dans le souci de faciliter et d'accélérer les activités du personnel de secours, nous suggérons d'indiquer, dans le commentaire relatif au projet d'article 15, que l'État affecté peut fixer les conditions générales de cette assistance, y compris, entre autres, les conditions de transport et de sécurité, les points de contact, etc.

Finlande (également au nom du Danemark, de l'Islande, de la Norvège et de la Suède)

Le projet d'article 15 [13] vient compléter le projet d'article 14 [11]. Le point essentiel qu'il aborde est le droit de poser des conditions à l'assistance. Comme indiqué dans le commentaire, il s'agit de traduire le droit qui est reconnu à l'État affecté de refuser une assistance non souhaitée ou non nécessaire, et de déterminer l'opportunité de l'assistance. Les pays nordiques suggèrent de développer cet aspect essentiel de l'assistance humanitaire dans le commentaire. Il conviendrait d'y indiquer explicitement que l'aide non sollicitée ou inopportune a posé problème dans de nombreux États affectés, où elle a entravé la fourniture de l'assistance effectivement nécessaire et provoqué des retards.

Quelques retouches dans la formulation du texte permettraient également de tirer davantage parti du projet d'article 15 [13]. Il faudrait accorder une attention particulière à l'importance que revêtent les besoins des individus touchés par des catastrophes, qui ne semblent pas suffisamment pris en compte dans le libellé actuel. Il serait donc préférable, pour souligner cet aspect, de remplacer les termes « prendre en compte » par une expression moins vague, comme « refléter de manière vérifiable ».

Allemagne

[Voir le commentaire relatif au projet d'article 12 [9].]

2. Commentaires des organisations et entités internationales**Bureau de la coordination des affaires humanitaires**

[Voir le commentaire relatif au projet d'article 14 [11].]

Programme alimentaire mondial

En ce qui concerne les conditions de fourniture de l'assistance énumérées dans les projets d'articles 14 [11] et 15 [13], le Programme alimentaire mondial approuve leur objectif, qui est de parvenir à protéger les personnes touchées par une catastrophe tout en respectant la souveraineté de l'État affecté.

Il constate avec intérêt que l'on s'interroge sur les moyens de rendre les conditions et restrictions du projet d'article 15 [13] plus opérationnelles en faisant référence dans le commentaire à des instruments non contraignants. La mention de documents tels que les Directives de l'IASC ou le Projet Sphère, dont la plupart des acteurs humanitaires s'accordent à considérer qu'ils définissent de bonnes pratiques en la matière, permettrait d'atténuer les conséquences indésirables que pourraient avoir des prescriptions nationales ne tenant pas compte de ces normes.

[Voir le commentaire relatif à l'article 14 [11].]

Organisation internationale pour les migrations

Les conditions relatives à la fourniture de l'assistance extérieure doivent prendre en compte les besoins des personnes affectées par une catastrophe, conformément au projet d'article 2 [2]. Selon le point 8 du commentaire, cela suppose que les besoins spécifiques des personnes vulnérables soient également pris en considération. Il conviendrait d'ajouter à la liste des groupes vulnérables concernés les personnes déplacées, en raison de leur vulnérabilité particulière dans ce contexte, ainsi que les migrants (au sens de ressortissants étrangers), particulièrement tributaires de l'aide qui peut leur être fournie par leur pays d'origine (assistance extérieure) ou par des organisations internationales. Les migrants peuvent être moins protégés que les ressortissants nationaux dans les situations d'urgence humanitaire et éprouver des difficultés à obtenir une assistance humanitaire, surtout s'ils sont en situation irrégulière.

Il faudrait indiquer expressément dans le commentaire du projet d'article que les conditions imposées pour la fourniture de l'assistance extérieure ne doivent pas limiter de manière disproportionnée le droit des États étrangers à fournir une assistance à leurs ressortissants pris dans une situation de crise. Ce droit des États repose sur l'article 5 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires de 1963³⁴, aux termes duquel l'une des principales fonctions consulaires est de « prêter secours et assistance aux ressortissants, personnes physiques et morales, de l'État d'envoi ».

Le rapatriement ou l'évacuation des migrants vers leur pays d'origine est souvent la solution la plus efficace lorsque leur protection et leur assistance ne

³⁴ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 596, p. 261.

peuvent être assurées sur place. Les autorités consulaires peuvent jouer un rôle clef pour aider leurs ressortissants présents dans une situation de catastrophe, notamment en leur remplaçant leurs documents de voyage perdus ou en leur fournissant des laissez-passer pour être évacués vers leur pays d'origine. L'évacuation des migrants peut aussi avoir pour effet positif de soulager la pression pesant sur l'État affecté en limitant le nombre de personnes nécessitant une assistance.

Union européenne

Le droit de poser des conditions à l'assistance n'est pas illimité. Il doit être exercé dans le respect du projet d'articles et des règles applicables du droit international et national. Le projet d'article 15 [13] précise également que ces conditions doivent être établies en tenant compte des besoins particuliers des personnes touchées par une catastrophe et de la qualité de l'assistance; il exige par ailleurs de l'État affecté qu'il indique, lorsqu'il formule des conditions, la portée et le type de l'assistance requise.

Le projet d'article 15 [13] occupe une place centrale dans l'ensemble du document, tant par rapport aux projets d'articles relatifs aux obligations de l'État affecté qu'au regard des dispositions plus opérationnelles qui concernent les moyens propres à faciliter l'octroi de l'assistance. Dans la mesure où il « peut poser des conditions », il vient ainsi non seulement renforcer les principes énoncés dans le projet d'article 12 [9], qui reconnaît le rôle principal de l'État affecté – en vertu de sa souveraineté – pour ce qui est du contrôle, de la coordination et de la supervision des secours sur son territoire, mais admet aussi le droit de l'État affecté de refuser une assistance non souhaitée ou non nécessaire et de déterminer quelle assistance est appropriée et à quel moment.

Il n'y a guère d'indications sur la formulation des conditions. Le projet d'article 15 [13] fait obligation à l'État affecté, lorsqu'il formule des conditions, de « prendre en compte » les besoins identifiés des personnes affectées par les catastrophes et la qualité de l'assistance. Bien que ces deux critères – besoins et qualité – soient mentionnés, la notion même de conditions reste vague. L'Union européenne suggère à la Commission soit d'utiliser une formule plus vigoureuse que la simple « pr[ise] en compte », soit d'insérer des explications complémentaires dans le commentaire.

Le projet d'article 15 [13] exige également le respect du droit interne de l'État affecté. À cet égard, l'Union européenne suggère de mieux préciser dans le commentaire le lien existant avec le projet d'article 17 [14] relatif à la facilitation de l'assistance extérieure. Ainsi, dans les situations d'urgence, l'État affecté peut être amené à déroger à des dispositions de sa législation, notamment celles relatives aux privilèges et immunités, aux impératifs réglementaires, aux exigences douanières ou aux droits de douane. Les mesures de ce type – qui visent à faciliter la fourniture prompte et effective de l'assistance – sont plus particulièrement abordées dans le projet d'article 17 [14] relatif à la facilitation de l'assistance extérieure.

Comité international de la Croix-Rouge

Aux termes du projet d'article 15 [13], « Lorsqu'il formule [les] conditions [de fourniture de l'assistance extérieure], l'État affecté doit indiquer la portée et le type de l'assistance requise. » Cette disposition pourrait avoir pour effet de laisser à l'État affecté la possibilité – ce qui serait regrettable – de pouvoir faire un choix

parmi les activités confiées aux acteurs humanitaires, alors que le droit international humanitaire prévoit, à l'article 81 du Protocole additionnel I aux Conventions de Genève³⁵, que les « Parties au conflit accorderont au Comité international de la Croix-Rouge toutes les facilités ... pour lui permettre d'assumer les tâches humanitaires qui lui sont attribuées par les Conventions et le présent Protocole afin d'assurer protection et assistance aux victimes des conflits ... ».

Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

Si le projet d'articles fait à juste titre une place centrale aux principes humanitaires et à la dignité humaine, il laisse en grande partie aux États affectés le soin d'énoncer toute autre « condition » de l'assistance dans le projet d'article 15 [13]. Là encore, cela n'encourage guère une approche harmonisée quant à la qualité des secours et n'engage pas les prestataires à respecter les normes minimales relevant de cet instrument international. La Fédération recommande de mieux détailler ce projet d'article.

P. Projet d'article 16 [12] – Offres d'assistance extérieure

1. Commentaires des gouvernements

Autriche

L'Autriche estime que le fait de réserver un traitement identique aux organisations internationales, aux organisations non gouvernementales et aux États pourrait poser problème. Certaines organisations peuvent ne pas avoir les compétences voulues pour offrir une assistance et il ne faudrait pas que le projet d'article 16 [12] paraisse leur conférer un tel droit. On peut également se demander si les organisations non gouvernementales devraient être directement visées par un instrument international de ce type. Ce projet d'article aurait donc besoin d'être clarifié.

Cuba

Nous proposons de formuler comme suit le projet d'article 16 [12] relatif aux offres d'assistance extérieure : « Les États, l'Organisation des Nations Unies et les autres organisations intergouvernementales compétentes ont le droit d'offrir leur assistance à l'État affecté pour faire face à une catastrophe. Les organisations non gouvernementales pertinentes peuvent aussi offrir leur assistance à l'État affecté. L'État affecté devra en tout état de cause être celui qui demande l'assistance extérieure et l'offre de cette aide ne pourra être assortie de conditions. »

République tchèque

Le commentaire du projet d'article n'aborde pas la question des offres d'assistance qui pourraient émaner de particuliers, contrairement, par exemple, à l'Accord de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) sur la gestion

³⁵ Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949, relatif à la protection des victimes de conflits armés internationaux (Protocole I), 8 juin 1977, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1125, n° 17512.

des catastrophes et les interventions d'urgence³⁶ et d'autres séries de dispositions, notamment les directives d'Oslo, qui les considèrent comme des acteurs prêtant assistance.

Suisse

[Voir le commentaire relatif au projet d'article 12 [9].]

2. Commentaires des organisations et entités internationales

Bureau de la coordination des affaires humanitaires

[Voir le commentaire relatif au projet d'article 14 [11].]

Programme alimentaire mondial

[Voir le commentaire au projet d'article 14 [11].]

Comité international de la Croix-Rouge

Le projet d'article 16 [12] illustre les contradictions qui existent entre le projet d'articles et le droit international humanitaire en ce qu'il confère aux États et organisations intergouvernementales le « droit d'offrir » leur assistance, tandis que les organisations humanitaires non gouvernementales ne « peuvent [qu']offrir » leurs services, ce qui change totalement la vision du droit d'initiative – qu'il nie en quelque sorte – auquel peuvent prétendre, au regard du droit international humanitaire, les organisations humanitaires impartiales telles que le Comité international de la Croix-Rouge, et donne à ces dernières une position privilégiée.

Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

Le projet d'article 16 [12] évoque le « droit » qu'ont les États, l'Organisation des Nations Unies et les autres organisations intergouvernementales compétentes d'offrir leur assistance. De l'avis de la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, il n'est pas nécessaire de parler d'un « droit d'offrir » en tant que tel, car cela revient à se pencher sur un problème qui n'existe pas dans la pratique. Les difficultés d'ordre opérationnel qui sont liées à l'assistance constituent un problème bien plus important que tout instrument international en la matière se doit de traiter. Toutefois, si la Commission entend maintenir la référence à un « droit d'offrir son assistance » par des tiers, elle pourrait compléter le libellé pour préciser ou caractériser l'assistance en reprenant les termes du paragraphe 2 de l'article 3 du Protocole additionnel II aux Conventions de Genève de 1949³⁷ et prévoir ainsi que « l'assistance ne doit pas être invoquée comme une justification d'une intervention directe ou indirecte dans les affaires intérieures ou extérieures de l'État affecté ».

La seconde phrase du projet d'article 16 [12] et le commentaire s'y rapportant posent également problème. La première est formulée comme suit : « Les organisations non gouvernementales pertinentes peuvent aussi offrir leur assistance

³⁶ Accord de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence, 26 juillet 2005, *ASEAN Documents Series 2005*, p. 157.

³⁷ Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II), 8 juin 1977, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1125, n° 17512.

à l'État affecté »; le point 5 du commentaire explique quant à lui que cette seconde phrase reconnaît « le rôle important que jouent les organisations non gouvernementales qui, de par leur nature, leur présence et leurs compétences, sont bien placées pour fournir une assistance dans une situation particulière de catastrophe ». Le commentaire poursuit par une référence aux dispositions des Conventions de Genève de 1949 et du Protocole additionnel II portant sur le rôle du Comité international de la Croix-Rouge et des sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Cette seconde partie du projet d'article 16 [12] prête cependant à confusion, puisque ni le Comité international ni les sociétés nationales ne sont des organisations non gouvernementales.

En outre, lors de la 32^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge tenue en décembre 2015, les États parties aux Conventions de Genève ont approuvé les Principes et règles régissant l'assistance humanitaire de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (dernière version en date d'un document adopté pour la première fois par la Conférence internationale en 1969)³⁸. Ce document fixe les modalités de coopération entre la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et les sociétés nationales lors d'opérations internationales de secours menées en cas de catastrophe. Il indique clairement que la Fédération et les sociétés nationales étrangères présentent leurs offres d'aide à la société nationale de l'État affecté plutôt qu'au gouvernement du pays concerné, car leur appui est destiné à aider cette dernière à s'acquitter de son mandat conformément au droit international et national. Il va de soi que la société nationale de l'État affecté doit coopérer étroitement avec les autorités compétentes pour s'assurer de leur consentement à toute aide fournie à cette occasion. L'ajout d'une phrase à ce sujet dans le commentaire permettrait d'éviter de donner à penser que l'on voudrait porter atteinte à cette spécificité propre à la Croix-Rouge et au Croissant-Rouge – et approuvée par les États – en matière de soumission et d'acceptation des offres d'assistance.

Q. Projet d'article 17 [14] – Facilitation de l'assistance extérieure

1. Commentaires des gouvernements

Australie

[Voir le commentaire relatif au projet d'article 11 [16].]

Autriche

Le projet d'article 17 [14] relatif à la facilitation de l'assistance extérieure exige de l'État affecté qu'il prenne les mesures législatives nécessaires à cet effet. L'expérience montre cependant que les questions qui doivent être encadrées par la législation sont plus nombreuses que celles figurant dans le projet d'article – cela vaut notamment pour la confidentialité, les problèmes de responsabilité, le remboursement des frais, les privilèges et immunités, les mécanismes de contrôle et les autorités compétentes. Les articles 6 à 10 de la Convention de 1986 sur

³⁸ Principes et règles régissant l'assistance humanitaire de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, adoptés par la 32^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, 8-10 décembre 2015.

l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique³⁹ offrent à cet égard un bon exemple. De même, le paragraphe VII 2) de la résolution sur l'assistance humanitaire de l'Institut de droit international⁴⁰ fait état de l'obligation de prévoir les textes de loi nécessaires pour ce qui concerne les droits de survol et d'atterrissage, les moyens de télécommunication et les immunités nécessaires, les exemptions de réquisition, les restrictions quantitatives ou tarifaires des importations, des exportations et du transit de biens et de services de secours, ainsi que la délivrance rapide et gratuite de visas ou autres autorisations. Conformément à ces dispositions, et afin de donner des orientations claires, l'Autriche suggère que le projet d'article 17 [14] soit complété en conséquence.

Finlande (également au nom du Danemark, de l'Islande, de la Norvège et de la Suède)

[Voir les commentaires relatifs aux projets d'articles 7 [6] et 19 [15].]

Pays-Bas

Compte tenu de la nécessité de porter une plus grande attention à la protection du personnel de secours, les Pays-Bas approuvent la décision du Comité de rédaction de ne pas fusionner les projets d'article 18 (Protection du personnel, de l'équipement et des biens de secours) et 17 [14] (Facilitation de l'assistance extérieure).

2. Commentaires des organisations et entités internationales

Bureau de la coordination des affaires humanitaires

[Voir le commentaire relatif au projet d'article 14 [11].]

Banque mondiale

Le membre de phrase qui précise « dans le cadre de son droit national » pourrait constituer un obstacle de taille et entraîner de longs retards dans l'acheminement des secours dans l'attente du règlement des questions d'ordre juridique, à moins que la législation nationale ne contienne des dispositions spécifiques prévoyant des exceptions pour les situations d'urgence. Il y a ici un important parallèle à faire avec le projet d'article 11 [16], dans lequel il faudrait recommander d'inscrire dans le droit interne des dispositions exceptionnelles en matière d'immigration, de permis de travail, d'importation et de droits de douane.

Association des États de la Caraïbe

L'emploi des adjectifs « prompt et effectif » pourrait faire peser une charge excessive sur l'État affecté à un moment où il risque fort d'être entré dans un mode de fonctionnement axé sur la seule gestion de crise, l'application de la législation interne étant alors officiellement suspendue (en cas d'état d'urgence, par exemple). Le libellé du projet d'article devrait être revu.

³⁹ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1457, n° 24643.

⁴⁰ Résolution sur l'assistance humanitaire adoptée par l'Institut de droit international à Bruges (Belgique) le 2 septembre 2003.

Si, pendant cette période, l'État affecté cherche à « protéger » ses citoyens, l'accent devrait être mis sur la fourniture de l'assistance et non sur sa facilitation. Cela ne signifie pas que l'État doive en passer par un surcroît de bureaucratie mais il faut veiller à ce que cela ne soit pas sous-entendu.

Le paragraphe 2 du projet d'article présume de la capacité de l'État affecté à intervenir. Il est peut-être exagéré d'envisager que cela soit vrai également d'un État fonctionnant en situation de crise. À notre avis, le devoir de protection incombe aux acteurs prêtant assistance.

Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

Le projet d'article 17 [14] traite de la facilitation de l'aide internationale dans deux brefs paragraphes, qui indiquent simplement que les États doivent prendre les « mesures nécessaires » pour faciliter la fourniture prompte de l'assistance « dans des domaines tels que » les visas, la réglementation douanière, l'imposition et le transport. Cela ne précise guère ce qui est vraiment attendu dans les « domaines » mentionnés et ne lève pas vraiment l'incertitude actuelle quant à l'approche utilisée selon les États (voire selon les opérations au sein du même pays). La Fédération recommande de développer davantage ce projet d'article.

Les projets d'articles 4, alinéa e), et 17 [14], paragraphe 1 a), traitent les interventions civiles et militaires exactement de la même manière en termes de facilitation. Or, de nombreux États, de même que la communauté humanitaire, privilégient l'approche retenue dans les Directives d'Oslo, à savoir que les moyens militaires ne doivent être utilisés que lorsque les possibilités civiles ne suffisent pas et que, s'il y est fait appel, ils doivent éviter de distribuer directement de l'aide et pourvoir plutôt aux infrastructures, aux moyens de transports et autres formes d'appui indirect. L'idée est ici de faire ressortir les différences entre le personnel humanitaire et militaire, une question essentielle pour la sécurité des acteurs humanitaires dans le monde.

R. Projet d'article 18 – Protection du personnel, de l'équipement et des biens de secours

1. Commentaires des gouvernements

Australie

[Voir le commentaire relatif au projet d'article 11 [16].]

Finlande (également au nom du Danemark, de l'Islande, de la Norvège et de la Suède)

S'agissant du projet d'article 18 relatif à la protection du personnel humanitaire, de l'équipement et des biens de secours, les termes utilisés sont appropriés, mais le commentaire s'y rapportant pourrait faire l'objet de quelques ajustements mineurs. Comme ils l'ont indiqué dans leurs observations formulées lors de la rédaction du texte, les pays nordiques approuvent l'expression « mesures appropriées » et y voient davantage une obligation de moyens incombant à l'État affecté qu'une obligation de résultat, étant donné que divers facteurs échappent au contrôle de l'État dans une situation de catastrophe. Le projet d'article gagnerait à mettre en avant le devoir qu'a l'État affecté de prendre les meilleures mesures

auxquelles il puisse raisonnablement recourir dans les circonstances particulières auxquelles il doit faire face afin de protéger le personnel humanitaire, l'équipement et les biens de secours, tout en respectant le devoir de diligence.

Allemagne

Nous voudrions réaffirmer également notre appui au projet d'article 18; nous estimons en effet qu'une protection adéquate du personnel déployé, de leur équipement et des biens de secours est primordiale pour permettre aux États et autres acteurs de fournir une aide humanitaire efficace.

Pays-Bas

[Voir le commentaire relatif au projet d'article 17 [14].]

Suisse

Dans le projet d'article 18, l'obligation de protéger le personnel, l'équipement et les biens de secours est une obligation de moyens, alors qu'en droit international humanitaire, il s'agit d'une obligation de résultat.

2. Commentaires des organisations et entités internationales

Bureau de la coordination des affaires humanitaires

Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires se félicite de l'inclusion du projet d'article 18 relatif à la protection du personnel, de l'équipement et des biens de secours. Une protection adéquate est une condition essentielle pour mener efficacement des opérations de secours.

Programme alimentaire mondial

Le Programme alimentaire mondial est particulièrement satisfait de constater que le projet d'article 18 fait état d'une obligation de protéger le personnel, l'équipement et les biens de secours, obligation qui pourrait venir compléter et renforcer la protection que prévoit la Convention de 1994 sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé⁴¹.

Banque mondiale

S'il apparaît clairement, dès la survenance d'une catastrophe, que l'État affecté ne sera pas en mesure de protéger le personnel, l'équipement et les biens de secours, a-t-on envisagé une quelconque solution pour y remédier? L'État affecté est-il, par exemple, tenu d'autoriser la présence sur son territoire d'un personnel de sécurité chargé de fournir la protection que l'État n'est pas en mesure d'assurer? Il semble qu'il existe des précédents et que des accords relatifs à la présence d'escortes armées ont ainsi été négociés et mis en œuvre avec succès.

Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

Le projet d'article 18 pose l'obligation de l'État affecté de prendre les mesures appropriées pour assurer la protection du personnel de secours sur son territoire. Il

⁴¹ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2051, p. 363 et Protocole facultatif du 8 décembre 2005, annexe à la résolution 60/42 de l'Assemblée générale.

ne reconnaît toutefois ni les droits ni les obligations correspondant aux acteurs qui fournissent une assistance extérieure. Il serait bon de compléter le projet d'article 18 pour confirmer l'obligation incombant aux intervenants extérieurs de procéder à des consultations et de coopérer avec l'État affecté sur les questions de protection et de sécurité.

S. Projet d'article 19 [15] – Cessation de l'assistance extérieure

1. Commentaires des gouvernements

Australie

L'Australie éprouve certaines réserves quant aux effets du projet d'article 19, qui semble limiter la prérogative de l'État affecté de retirer librement son consentement à la présence d'acteurs extérieurs fournissant une assistance sur son territoire.

Finlande (également au nom du Danemark, de l'Islande, de la Norvège et de la Suède)

Les pays nordiques souhaiteraient modifier et développer quelque peu le projet d'article 19 [15]. Le terme « cessation » qui figure dans ce texte ne semble pas traduire comme il se doit les concepts de qualité et de responsabilité qui sous-tendent aujourd'hui l'action humanitaire. Il serait donc judicieux de revoir la formulation et le contenu de ce projet d'article à la lumière de ces deux principes. Le projet d'article traite certes des incidences juridiques de la cessation de l'assistance extérieure, mais ne devrait pas négliger l'importance des mesures de relèvement rapide ni des liens et de la transition entre l'aide humanitaire et l'aide au développement. Il devrait, à tout le moins dans le commentaire, prendre en considération le rôle de l'État et des autres acteurs prêtant assistance qui contribuent à une transition et un transfert responsables lorsqu'ils mettent fin à leur assistance.

Le projet d'article 19 [15] passe également sous silence la question du rapatriement des biens et du personnel. Aussi les pays nordiques recommandent-ils d'inclure une disposition autorisant l'État prêtant assistance et, le cas échéant, les autres acteurs, à rapatrier leurs biens et leur personnel au terme de leur mission d'assistance humanitaire. Une autre solution qui pourrait être jugée plus appropriée, serait de faire figurer une clause de ce type dans le projet d'article 17 [14] et d'imposer ainsi à l'État affecté une véritable obligation de faciliter le rapatriement.

2. Commentaires des organisations et entités internationales

Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

La Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge constate avec plaisir qu'un effort a été fait, au travers du projet d'article 19 [15], pour encourager une approche méthodique de la cessation de l'assistance; les études et consultations qu'elle a menées ont en effet montré que l'absence de communication (ou une approche arbitraire en la matière) avait souvent des conséquences négatives inutiles pour les communautés qui se relèvent d'une catastrophe.

T. Projet d'article 20 – Relation avec des règles spéciales ou d'autres règles de droit international

1. Commentaires des gouvernements

Suisse

[Voir le commentaire relatif au projet d'article 21 [4].]

2. Commentaires des organisations et entités internationales

Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

Le fait de ne pas reconnaître explicitement la place que tiennent les initiatives et accords régionaux et bilatéraux constitue ici une lacune. Les accords régionaux en particulier jouent de plus en plus, partout dans le monde, un rôle majeur en aidant les États parties à s'entendre sur les questions de planification et de préparation aux catastrophes; tout traité mondial dans ce domaine devrait en prendre acte plus clairement. Le projet d'article 20 devrait citer expressément les accords bilatéraux et régionaux et ne pas se contenter de les évoquer dans le commentaire y afférent.

U. Projet d'article 21 [4] – Relation avec le droit international humanitaire

1. Commentaires des gouvernements

Autriche

Le projet d'article 21 [4], qui porte sur la relation avec le droit international humanitaire, traite d'une question d'une importance majeure touchant au champ d'application du projet d'articles. Selon le projet d'article 1 [1], qui définit le champ d'application de l'ensemble du texte au regard du projet d'article 3 [3] relatif à la définition de la catastrophe, le projet d'articles s'applique sans distinction à tous les types de catastrophes, qu'elles soient d'origine naturelle ou anthropique, ce qui couvre également les conflits armés. Le projet d'article 21 [4] limite le champ d'application du texte dans la mesure où il dispose que le projet d'articles ne s'applique pas aux situations auxquelles les règles du droit international humanitaire sont applicables. Si l'on s'en tient à ce libellé, le projet d'articles ne s'applique pas aux catastrophes liées à des conflits armés internationaux et non internationaux, mais s'applique aux catastrophes liées à des troubles et tensions internes, comme les émeutes, les actes de violence isolés et sporadiques ou autres actes de nature similaire.

Toutefois, le commentaire (point 3) exprime une opinion différente, en ce qu'il indique que le projet d'articles « peut néanmoins s'appliquer dans des situations de conflit armé dans la mesure où les règles en vigueur du droit international, en particulier les règles du droit international humanitaire, ne s'appliquent pas ». Selon le commentaire, le projet d'articles s'appliquera également aux catastrophes liées à des conflits armés dans la mesure où les règles du droit international humanitaire n'envisagent pas cette situation particulière de catastrophe. L'écart existant entre le projet d'articles et le commentaire fait que l'on comprend mal ce qu'a envisagé la Commission. De l'avis de l'Autriche, le projet d'articles doit aussi s'appliquer aux

situations de conflit armé, mais uniquement dans la mesure où ses dispositions ne sont pas contraires aux règles particulières du droit international humanitaire.

République tchèque

La République tchèque approuve le commentaire relatif au projet d'article 21 [4], qui prévoit que l'ensemble du texte s'applique également dans des situations d'urgence complexes, y compris en cas de conflit armé, dans la mesure où le droit international humanitaire ne s'applique pas. Cela dit, nous estimons que le texte du projet d'article 21 (4) ne correspond pas au commentaire s'y rapportant. En outre, de manière générale, les autres commentaires qui traitent de la relation entre l'ensemble du texte et le droit international humanitaire ne semblent pas concorder avec le projet d'article 21 [4]. Nous souhaiterions donc que la Commission explique clairement, dans les commentaires relatifs à l'ensemble du texte, sa position concernant l'applicabilité de ce dernier aux conflits armés ainsi que sa relation avec le droit international humanitaire; nous l'invitons également à envisager de remanier le projet d'article 21 [4]. Nous pensons qu'il conviendrait de procéder à une nouvelle analyse de la relation entre le projet d'articles et les règles relatives aux conflits armés. Il serait très utile pour les acteurs de terrain d'indiquer dans le commentaire les situations où le droit international humanitaire peut prévaloir et où le projet d'articles ne s'applique donc pas, ou d'expliquer dans quelles circonstances le projet d'articles peut aussi s'appliquer en situation de conflit armé.

Pays-Bas

Tout en soulignant la nécessité d'exclure de la notion de « catastrophe » les situations de conflit armé, les Pays-Bas notent la portée potentiellement large de la formulation actuelle du projet d'article. À cet égard, il serait souhaitable de le reformuler sur le modèle d'une clause type telle que « sans préjudice ».

Suisse

La Suisse note que l'exclusion des conflits armés a été retirée, ce qui soulève par conséquent la question de savoir de quelle manière le projet d'articles couvre les situations de conflit armé dans lesquelles une catastrophe se produit.

Dans le commentaire du projet d'article 8 [5] relatif à l'obligation de coopérer, il est dit que « la mention du Comité international de la Croix-Rouge s'explique par le fait que le projet d'articles peut aussi s'appliquer dans des situations d'urgence complexes où intervient un conflit armé. »

Le commentaire du projet d'article 20 relatif à la relation avec des règles spéciales ou d'autres règles du droit international indique que, s'il « est admis que dans de telles situations les règles du droit international humanitaire devraient prévaloir sur celles énoncées dans le présent projet d'articles, celles-ci continueraient de s'appliquer “dans la mesure” où certaines questions juridiques soulevées par une catastrophe survenue dans la même zone que celle d'un conflit armé ne seraient pas couvertes par les règles du droit international humanitaire. Le présent projet d'articles contribuera ainsi à combler d'éventuelles lacunes juridiques dans la protection des personnes affectées par des catastrophes se produisant au cours d'un conflit armé. » Or, le commentaire du projet d'article 20 ne précise ni quelles sont ces lacunes juridiques ni comment il pourrait contribuer à les combler.

Le commentaire du projet d'article 21 [4] quant à lui mentionne que, s'il « ne vise pas à régir les conséquences des conflits armés, le projet d'articles peut néanmoins s'appliquer dans des situations de conflit armé dans la mesure où les règles en vigueur du droit international, en particulier les règles du droit international humanitaire, ne s'appliquent pas. »

Les commentaires des projets d'articles 8 [5], 20 et 21 [4] apportent plus d'ambiguïté que de clarification sur la relation entre le projet d'articles et le droit international humanitaire. Quelle est la relation entre le projet d'articles et le droit international humanitaire quand une catastrophe survient dans une situation de conflit armé où il n'y a pas ou plus d'hostilités? Quand une catastrophe survient dans une situation d'occupation? Ce manque de clarté risque d'offrir la possibilité aux États affectés simultanément par une catastrophe et une situation de conflit armé de choisir d'appliquer tantôt le projet d'articles, tantôt le droit international humanitaire. L'exclusion des situations couvertes par le droit international humanitaire avait le mérite d'être claire.

2. Commentaires des organisations et entités internationales

Bureau de la coordination des affaires humanitaires

Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires est préoccupé par le fait que le projet d'article 21 [4], qui définit la relation entre le projet d'articles et le droit international humanitaire, semble être en contradiction avec le commentaire. Plus précisément, le libellé du projet d'article 21 [4] – « Le présent projet d'articles ne s'applique pas aux situations auxquelles les règles du droit international humanitaire sont applicables » – semble suggérer que le texte ne s'applique pas à tout ce que l'on appelle les « catastrophes complexes », qui se produisent sur le même territoire que celui où se déroule un conflit armé – c'est-à-dire lorsque le droit international humanitaire est applicable. Or, le commentaire relatif au projet d'article 21 [4] vient en apparence contredire cette interprétation, puisqu'il y est dit que le projet d'articles « peut néanmoins s'appliquer dans des situations de conflit armé dans la mesure où les règles en vigueur du droit international, en particulier les règles du droit international humanitaire, ne s'appliquent pas. » En outre, cette formulation peut donner à penser, à tort, qu'il pourrait exister des situations de conflit armé où le droit international humanitaire ne s'applique pas. Enfin, le commentaire relatif au projet d'article 4 évoque, en son alinéa a), « la reconnaissance implicite dans le projet d'article 21 [4] que le projet d'articles s'appliquerait dans le contexte de « catastrophes complexes », se produisant sur le même territoire que celui où se déroule un conflit armé. »

Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires craint que le libellé du projet d'article 21 [4] et le commentaire ne permettent pas de bien comprendre la relation entre le projet d'articles et le droit international humanitaire. Il considère que le projet d'articles devrait s'appliquer aux « catastrophes complexes » qui se produisent sur le même territoire que celui où se déroule un conflit armé a) sans préjudice de l'application parallèle du droit international humanitaire, et b) lorsque les règles du droit international humanitaire ne règlent pas un point particulier lié aux catastrophes. Ce pourrait être l'objet tant du projet d'article 21 [4] que de son commentaire et, si tel est le cas, il conviendrait de l'indiquer plus clairement.

Union européenne

L'Union européenne observe tout d'abord que le contenu du projet d'article ne semble pas correspondre au commentaire s'y rapportant. En particulier, le point 2 du commentaire dispose qu'« 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 » ou lorsqu'une catastrophe survient avant le conflit armé.

Indépendamment de cette incohérence, les « situations d'urgence complexes » ici visées posent la question de savoir quelle est la meilleure manière de répondre aux besoins des populations en pareil cas.

L'Union européenne suggère donc que la relation entre le projet d'articles et le droit international humanitaire soit rédigée sur le modèle d'une clause « sans préjudice », de façon à garantir l'applicabilité du projet d'articles dans des situations d'urgence complexes; elle propose aussi que le commentaire relatif au projet d'article 21 [4] précise que rien dans l'ensemble du texte ne saurait être lu ou interprété au détriment du droit international humanitaire.

Comité international de la Croix-Rouge

Compte tenu de la définition large de la « catastrophe » retenue par la Commission, le projet d'article 21 [4], qui porte sur la relation avec le droit international humanitaire, devient essentiel pour éviter les chevauchements et les conflits entre les dispositions du droit international humanitaire et le projet d'articles.

À cet égard, il apparaît au Comité international de la Croix-Rouge que d'importantes incohérences existent entre la règle énoncée dans le projet d'article 21 [4] – « Le présent projet d'articles ne s'applique pas aux situations auxquelles les règles du droit international humanitaire sont applicables » – et son commentaire.

Tel qu'il est actuellement libellé, le projet d'article 21 [4] exclut totalement les conflits armés du champ d'application du texte. Son commentaire est toutefois beaucoup plus nuancé, puisqu'il affirme que le projet d'articles s'appliquerait dans les « situations d'urgence complexes », à savoir celles dans lesquelles une catastrophe se produit dans une région où se déroule un conflit armé. Cette contradiction entre le projet d'article 21 [4] et son commentaire fait que l'on a du mal à comprendre ce que la Commission envisage comme relation entre le projet d'articles et le droit international humanitaire.

Aussi, le Comité international de la Croix-Rouge recommande-t-il d'aligner le commentaire sur le texte du projet d'article 21 [4] et de faire en sorte que celui-ci ne s'applique pas dans les situations de conflit armé, y compris dans les « situations d'urgence complexes », telles que définies dans les commentaires de la Commission.

Le Comité international de la Croix-Rouge croit comprendre que le motif pour lequel la Commission souhaite que le projet d'articles s'applique dans les « situations d'urgence complexes » réside dans sa volonté de protéger au maximum les individus et de pallier aux éventuelles lacunes du droit international en vigueur. Elle fait valoir que l'exclusion des situations de conflit armé serait préjudiciable à la protection des personnes affectées, en particulier si la catastrophe survient avant le

déclenchement du conflit armé, en raison des éventuelles lacunes du droit international humanitaire et de l'inapplicabilité potentielle de certaines de ses règles.⁴²

La Commission ne précise cependant pas, dans le commentaire relatif au projet d'article, quelles pourraient être ces lacunes, quels seraient exactement les effets négatifs, en termes de protection, de la seule application du droit international humanitaire, ni pourquoi certaines règles de ce droit ne s'appliqueraient pas dans des situations où un conflit armé et une catastrophe surviennent simultanément. Le Comité international de la Croix-Rouge estime sur ce point que les lacunes susmentionnées, telles que les perçoit la Commission, n'existent pas et que l'application du droit international humanitaire dans les « situations d'urgence complexes » ne nuirait pas à la protection des individus. Au contraire, l'objet et le but mêmes du droit international humanitaire sont de protéger toutes les personnes touchées par des conflits armés, y compris celles affectées par des « situations d'urgence complexes ». Dans cette optique, les règles du droit international humanitaire qui visent à assurer, entre autres, un traitement humanitaire et le respect de la dignité humaine, ainsi qu'à veiller à ce que les besoins fondamentaux des populations affectées par des conflits armés soient satisfaits (par le biais de l'obligation incombant au premier chef aux parties à un conflit armé de fournir des produits essentiels à la survie des populations ou d'autoriser le déploiement de dispositifs d'organisation des secours si elles ne peuvent pas ou ne veulent pas le faire) profiteront également à tous ceux qui sont touchés par une « situation d'urgence complexe ».

Le droit international humanitaire s'applique dans les situations de conflit armé, y compris lorsque le conflit empiète sur une catastrophe naturelle et, de l'avis du Comité international de la Croix-Rouge, il renferme un ensemble de dispositions suffisamment détaillées pour traiter des questions de protection et d'assistance résultant de « situations d'urgence complexes ». Ce droit est en effet adapté aux conflits armés et met en place un cadre offrant une protection vaste et solide aux personnes touchées par ces situations; il fixe également, pour l'aide humanitaire, des dispositions très précises qui visent à garantir la satisfaction des besoins fondamentaux des populations concernées. À cet égard, le droit international humanitaire impose certaines limites au pouvoir discrétionnaire qu'ont les gouvernements de refuser et de contrôler l'assistance humanitaire extérieure, qui ne sont pas applicables en dehors des situations de conflit armé – situations qui soulèvent des problèmes de différents ordres et d'importance variable quant à l'indépendance, à la sécurité et à l'accès des intervenants humanitaires.

En résumé, selon le Comité international de la Croix-Rouge, il est essentiel que les projets d'articles et leurs commentaires ne contredisent pas les règles du droit international humanitaire. Au vu de la teneur actuelle du texte, le seul moyen d'atteindre cet objectif serait de faire en sorte que les projets d'articles et leurs commentaires excluent sans ambiguïté les situations de conflit armé du champ d'application du document, comme le réclame depuis plusieurs années un grand nombre d'États lors de l'examen des rapports de la Commission par la Sixième Commission de l'Assemblée générale. On pourrait songer, pour ce faire, à rajouter cette exclusion au projet d'article 3 [3], qui définit la notion de catastrophe; l'autre

⁴² Voir le point 4 du commentaire relatif au projet d'article 20 [4] et les points 2 et 3 du commentaire relatif au projet d'article 21 [4].

solution serait de veiller à ce que le commentaire relatif au projet d'article 21 [4] reflète fidèlement la disposition du projet d'article correspondant.

Le Comité international de la Croix-Rouge serait favorable à ce que les situations de conflit armé, tant international que non international, soient clairement exclues du champ d'application du projet d'articles, étant donné que le cadre juridique international en la matière et la dynamique opérationnelle des missions d'assistance humanitaire sont, l'un comme l'autre, très différents selon que la catastrophe se produit « en temps de paix » ou dans une situation de conflit armé.

En l'état, les projets d'articles et leurs commentaires accroissent le risque de conflit de normes avec le droit international humanitaire, entament l'intégrité de ce droit et risquent de compromettre la capacité d'organisations humanitaires impartiales, comme le Comité international de la Croix-Rouge, à mener leurs activités dans le respect de certains principes et conformément au mandat qui leur a été confié par les États.

Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

Aux termes du projet d'article 21 [4], le texte ne s'appliquera pas aux situations où les règles du droit international humanitaire sont applicables. Les commentaires relatifs aux projets d'articles 4, 8 [5] et 21 [4] indiquent toutefois que, selon la Commission, il peut y avoir des situations de conflit armé dans lesquelles le droit international humanitaire ne s'applique pas; quant aux situations mêlant conflit armé et catastrophe, la Commission estime que le projet d'articles devrait leur être applicable. Dans le même ordre d'idées, le commentaire relatif au projet d'article 8 [5] relève que le Comité international de la Croix-Rouge a été nommé désigné dans le projet d'articles car celui-ci peut aussi s'appliquer dans des « situations d'urgence complexes où intervient un conflit armé ».

La Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge estime que le projet d'articles ne devrait pas s'appliquer dans des situations de conflit armé car il ne tient pas suffisamment compte de leur dynamique particulière et, notamment, du réflexe qu'ont fréquemment les parties à un conflit de limiter l'aide humanitaire de crainte que la partie adverse n'en bénéficie, fût-ce indirectement. C'est en cela que l'approche de l'assistance humanitaire pour laquelle ont opté la quatrième Convention de Genève⁴³ (en particulier dans ses articles 59 et 62) et le droit international humanitaire coutumier, telle que définie dans une étude réalisée par le Comité international de la Croix-Rouge en 2005⁴⁴ (en particulier dans les règles 55 et 56), diffère sensiblement de celle que l'on retrouve dans les instruments axés sur les catastrophes survenant en dehors de conflits, car elle restreint bien davantage le pouvoir des États de réglementer les efforts en matière d'aide. Aucune distinction de ce genre n'est faite ici, et aucune indication n'est fournie pour déterminer quand il convient ou non d'appliquer le droit international humanitaire (ce qui n'a rien de surprenant, étant donné qu'il ne s'agit pas de l'instrument le plus approprié pour définir le champ d'application des

⁴³ Convention de Genève du 12 août 1949 relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 75, p. 287.

⁴⁴ Jean-Marie Henckaerts et Louise Doswald-Beck, *Droit international humanitaire coutumier*, vol. I : Règles (Cambridge, Royaume-Uni, Cambridge University Press, 2005).

Conventions de Genève). Cette situation est source de contradiction et de confusion, et ne profite en rien aux opérations.

Dans l'idéal et pour éviter ce problème, le projet d'articles devrait exclure les conflits armés de la définition d'une « catastrophe ». Cette approche avait été largement préconisée par les États lors de la négociation, en 2007, des Lignes directrices pour la facilitation et la réglementation nationales des opérations internationales de secours en cas de catastrophe et d'assistance au relèvement initial. Pour autant, la solution proposée dans le projet d'article 21 [4] serait acceptable si les remarques contradictoires étaient supprimés dans les commentaires et si tout doute était levé quant au fait qu'il puisse exister des « situations mixtes » de conflits et de catastrophes où le droit international humanitaire ne s'applique pas.

III. Commentaires sur la forme finale du projet d'articles

1. Commentaires des gouvernements

Australie

L'Australie observe qu'il existe déjà un corpus de droit international suffisant pour servir de fondement juridique aux activités de réduction des risques de catastrophe et d'intervention. Il est complété par un vaste ensemble de décisions juridiques et politiques nationales qui relèvent davantage de la compétence souveraine des États. L'Australie considère donc que les travaux de la Commission doivent surtout aider les États à comprendre et s'acquitter de leurs obligations. Elle félicite à cet égard la Commission pour son analyse minutieuse des obligations existantes et pour sa présentation du projet d'articles, qui permet de les consolider. En revanche, il semble que les éléments du projet d'articles qui cherchent à étoffer les obligations ou à en créer de nouvelles semblent, pour l'instant, relever davantage des principes de bonnes pratiques ou de lignes directrices.

Pays-Bas

Les Pays-Bas tiennent à souligner que le projet d'articles peut être considéré comme une sérieuse réflexion sur le droit international contemporain ou comme une tentative de le faire évoluer progressivement. Il faut cependant savoir que ce projet d'articles n'est pas juridiquement contraignant.

2. Commentaires des organisations et entités internationales

Bureau de la coordination des affaires humanitaires

Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires souhaiterait qu'il soit fait mention, dans le commentaire, du statut du projet d'articles (par exemple, texte contraignant ou non, servant d'outil de référence, etc.). Il serait favorable à ce que de nouvelles discussions s'engagent sur la question de savoir si le projet d'articles doit constituer la base d'un traité international contraignant.

Programme alimentaire mondial

Le Programme alimentaire mondial se réjouit de ce que le projet d'articles puisse devenir un traité en matière de réaction aux catastrophes. L'existence d'un traité dans ce domaine serait particulièrement utile dans les pays où le Programme alimentaire mondial n'a pas conclu d'accord de siège ou n'a pas été en mesure

d'aborder en détail tous les aspects couverts par le projet d'articles. Il note que, selon le projet d'article 20, le texte ne déroge pas à l'application des accords de siège bilatéraux conclus entre les organismes des Nations Unies et un État affecté. Dans ce même contexte, le Programme alimentaire mondial espère que les négociations avec les acteurs étatiques tireront parti de l'existence d'un cadre juridique relatif à l'assistance et que cela permettra aux « acteurs prêtant assistance », tel que définis dans le projet d'articles, d'axer plus particulièrement les négociations avec les États affectés sur ce qu'il y a lieu de faire pour réduire le risque de situations d'urgence et y répondre.

Organisation internationale pour les migrations

L'Organisation internationale pour les migrations attend avec intérêt l'adoption du projet d'articles sous la forme que les États jugeront la plus appropriée.

Union européenne

L'Union européenne estime tout d'abord que le travail remarquable accompli par le Rapporteur spécial et la Commission a d'ores et déjà grandement contribué à la réflexion sur le meilleur moyen de codifier et de faire évoluer progressivement le droit international applicable aux interventions en cas de catastrophes, ce qui permettra de guider la communauté internationale dans ses activités d'assistance aux personnes affectées par des catastrophes naturelles et anthropiques.

Elle entend réaffirmer que le projet d'articles constitue dès à présent, en l'état, une importante contribution – quelle que soit la forme qu'il prendra – dont tireront profit les personnes touchées par des catastrophes.

Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

Si le projet d'articles était adopté sous la forme d'un traité-cadre, il pourrait avoir pour effet positif d'accélérer l'élaboration de lois et procédures nationales plus détaillées concernant la coopération internationale en cas de catastrophe.

Comme elle l'a déjà indiqué lors d'autres interventions devant la Sixième Commission de l'Assemblée générale, la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge estime qu'il n'est guère utile de publier le projet d'articles sous la forme de lignes directrices non contraignantes. Cela risquerait de causer une grande confusion et de faire double emploi avec des textes non contraignants en vigueur, comme les Lignes directrices pour la facilitation et la réglementation nationales des opérations internationales de secours en cas de catastrophe et d'assistance au relèvement initial, qui ont déjà été entérinées par les États et qui donnent beaucoup plus de précisions sur la façon de traiter les questions d'ordre opérationnel. En revanche, un traité mondial pourrait, en principe, apporter une valeur ajoutée : premièrement, il imprimerait une plus grande impulsion aux efforts actuellement déployés pour élaborer des règles au niveau national – un processus qui reste long et difficile, même si la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge n'a cessé de mettre l'accent sur les résolutions non contraignantes – et, deuxièmement, il établirait une réciprocité plus claire en termes d'engagements entre les États d'accueil et les intervenants internationaux. À défaut, il est possible que les efforts de la Commission puissent être repris au niveau régional, où l'on pousse beaucoup à l'élaboration de nouveaux instruments.

Toutefois, certains membres de la Fédération se demandent si les États seront tentés de reprendre ce projet et redoutent que cela ne détourne l'attention de l'évolution des situations nationales. Même s'il existe une volonté d'en faire un traité, d'aucuns craignent que la vision que donne le texte de la gestion de l'aide ne soit plus conservatrice que ne le sont les pratiques actuelles en la matière.
