

EXPOSÉ DE POSITION SUR LE PROJET D'ARTICLES DE LA COMMISSION DU DROIT INTERNATIONAL SUR LA PROTECTION DES PERSONNES EN CAS DE CATASTROPHE

Genève, le 20 juillet 2023

Introduction

En 2016, la Commission du droit international (CDI) a adopté, en deuxième lecture, le [projet d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe](#) (le **projet d'articles**). La CDI a subséquemment présenté le projet d'articles à l'Assemblée générale des Nations Unies (UNGA) en recommandant qu'il serve de base à l'élaboration d'un traité. Il s'agissait là d'un changement notable par rapport à la tendance de la CDI, au cours des dernières décennies, à recommander que les projets d'articles soient adoptés sous une forme finale souple, par exemple de lignes directrices ou de recommandation¹.

Au moment de la rédaction, la perspective d'un nouveau traité international fondé sur le projet d'articles reste à l'ordre du jour de la communauté internationale et l'idée est soutenue par un noyau d'États. Conformément à la résolution 76/119 de l'UNGA, un groupe de travail de la Sixième Commission se réunira pendant quatre jours consécutifs complets au cours des 78^e et 79^e séances de l'UNGA et formulera une recommandation à l'UNGA quant à la suite à donner au projet d'articles. Il est prévu que les délibérations du groupe de travail se concentrent sur la perspective d'élaborer un traité fondé sur le projet d'articles.

Cet exposé présente la position de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR) sur la perspective d'un nouveau traité fondé sur le projet d'articles. La section 1 de l'exposé fournit de l'information générale essentielle, notamment un aperçu des principales évolutions du droit international des catastrophes au cours des deux dernières décennies. La section 2 expose les principales raisons pour lesquelles la FICR soutient l'élaboration d'un traité fondé sur le projet d'articles. La section 3 passe en revue les points forts du projet d'articles qui devraient être conservés dans tout nouveau traité. La section 4 présente des recommandations de la FICR concernant des domaines où le projet d'articles pourrait être renforcé afin d'avoir une forte incidence sur la gestion des catastrophes et des risques de catastrophe.

¹ Giulio Bartolini, « A universal treaty for disasters? Remarks on the International Law Commission's Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters » (2017) 99(3) International Review of the Red Cross <https://international-review.icrc.org/sites/default/files/906_12.pdf>, consulté le 20 février 2023, 1107.

1. Contexte

La FICR est active dans le domaine du droit des catastrophes aux échelles internationale, nationale et régionale depuis plus de 20 ans. Au cours de cette période, la FICR a assisté à une évolution notable du cadre juridique international relatif aux catastrophes dans deux domaines clés : l'aide extérieure pour les interventions en cas de catastrophe et la réduction des risques de catastrophe (**RRC**) à l'échelle nationale². Les sous-sections qui suivent donnent un aperçu de ces évolutions.

A. Aide extérieure

Lors de catastrophes de grande ampleur, l'aide extérieure peut s'avérer essentielle pour répondre rapidement aux besoins des populations touchées. L'expérience montre que même les États bien préparés et disposant de ressources suffisantes peuvent avoir besoin d'aide extérieure, en particulier dans le contexte d'un nombre croissant de catastrophes qualifiées de jamais vues. Toutefois, les opérations internationales d'intervention en cas de catastrophe se heurtent à une série de difficultés communes et récurrentes, dont les suivantes : retards d'obtention de visas pour le personnel de secours et impossibilité pour les professionnels étrangers (médecins, infirmières, etc.) d'exercer leur profession en raison de restrictions d'autorisation; retards et goulets d'étranglement dans le dédouanement des envois de secours; retards d'obtention de l'autorisation de passage ou d'arrivée de véhicules terrestres, maritimes et aériens; et difficultés liées à l'ouverture de comptes bancaires locaux et au transfert de fonds de secours. Stimulé par la reconnaissance croissante de ces défis réglementaires, le droit international sur les interventions en cas de catastrophe (**IDRL**) est apparu au cours des deux dernières décennies comme une branche distincte du droit international qui s'intéresse à la réglementation et à la facilitation d'aide extérieure.

La FICR a apporté une contribution normative importante à l'IDRL en élaborant les [Lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe](#) (communément appelées les **Lignes directrices IDRL**). Les Lignes directrices IDRL rassemblent les principales normes et grands principes relatifs aux interventions internationales en cas de catastrophe dans un cadre unique et cohérent qui peut être plus facilement mis en œuvre à une échelle nationale. En 2007, les Lignes directrices IDRL ont été adoptées par la 30^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, qui se tient tous les quatre ans et réunit les États parties aux Conventions de Genève, les 191 sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (**sociétés nationales**), le Comité international de la Croix-Rouge (**CICR**) ainsi que la FICR³. Par la suite, les Lignes directrices IDRL ont été citées dans 22 résolutions de l'UNGA⁴, ont influencé le contenu du projet d'articles de la CDI⁵ et sont citées dans le Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015-2030 (**Cadre d'action de Sendai**)⁶. Elles ont également exercé une influence aux échelles régionale et

² La réduction des risques de catastrophe renvoie à « à la mise en œuvre de politiques et stratégies de réduction des risques visant à empêcher l'apparition de nouveaux risques, à réduire ceux qui existent et à gérer le risque résiduel afin de renforcer la résilience et de limiter les pertes dues aux catastrophes » : Rapport du groupe de travail intergouvernemental d'experts à composition non limitée chargé des indicateurs et de la terminologie relatifs à la réduction des risques de catastrophe, A/71/644 (1^{er} décembre 2016). La terminologie recommandée dans ce rapport a été approuvée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 13 février 2017 : Rapport du groupe de travail intergouvernemental d'experts à composition non limitée sur les indicateurs et la terminologie relatifs à la réduction des risques de catastrophe, résolution de l'AG 71/276, document de l'ONU A/RES/71/276 (adopté le 13 février 2017).

³ 30^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, « Résolution 4 – Adoption des Lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe » (Genève, novembre 2007)

<https://disasterlaw.ifrc.org/sites/default/files/media/disaster_law/2021-02/ic-r4.pdf>, consulté le 20 février 2023.

⁴ Voir, par exemple, résolution de l'UNGA 72/133 (11 décembre 2017) document de l'ONU A/RES/72/133; résolution de l'UNGA 72/132 (11 décembre 2017) document de l'ONU A/RES/72/132.

⁵ Commission du droit international, Projet d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe et commentaires y relatifs (2016)

<https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/french/commentaries/6_3_2016.pdf> commentaire sur les articles 3(a), 3(b), 3(d), 4, 6, 11 et 15.

⁶ Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015-2030 (adopté le 18 mars 2015) [33 pages].

nationale, la FICR et les sociétés nationales ayant soutenu la mise en œuvre des Lignes directrices IDRL dans plusieurs instruments régionaux⁷ et dans des instruments nationaux dans 38 pays⁸.

Les Lignes directrices IDRL abordent les questions clés suivantes : le déclenchement et la fin des opérations internationales, les responsabilités des États touchés et des autres acteurs et les mouvements transfrontaliers de personnel, de biens et d'équipement. Les Lignes directrices IDRL affirment la souveraineté des États et le rôle primordial des autorités nationales dans la gestion des catastrophes qui se produisent à l'intérieur de leurs frontières, soulignant que l'aide internationale doit s'ajouter aux efforts des acteurs nationaux plutôt que de s'y substituer. Comme nous le verrons plus loin, un des principes fondamentaux des Lignes directrices IDRL est que les autorités nationales ne doivent accorder des mesures de facilitation qu'à un groupe restreint d'acteurs internationaux qu'elles ont approuvés sur la base de leur capacité à respecter des normes minimales en matière de coordination, de qualité et de reddition de comptes. Bien que des progrès considérables aient été accomplis en matière d'IDRL au cours des deux dernières décennies, l'expérience de la FICR montre que les barrières réglementaires demeurent un défi majeur dans les opérations internationales d'intervention en cas de catastrophe, car elles empêchent la bonne aide d'atteindre des personnes dans le besoin au bon moment.

B. Réduction des risques de catastrophe à l'échelle nationale

Parallèlement à l'émergence de l'IDRL, l'activité normative internationale concernant la gestion *nationale* des risques de catastrophe s'est accrue au cours des deux dernières décennies. Cette évolution s'est faite en grande partie sous les auspices de la Conférence mondiale sur la réduction des risques de catastrophe, qui a adopté le Cadre d'action de Hyogo en 2005 et le Cadre d'action de Sendai en 2015. Bien qu'il s'agisse d'une loi non contraignante, le Cadre d'action de Sendai a catalysé une activité importante à l'échelle nationale en stimulant l'élaboration de stratégies, de politiques et de plans nationaux et infranationaux pour la réduction des risques de catastrophe. Il convient de noter que, malgré son titre, le Cadre d'action de Sendai contient aussi des dispositions sur la préparation aux catastrophes et le relèvement en cas de catastrophe, l'une de ses quatre priorités étant d'améliorer la préparation aux catastrophes pour assurer une réponse efficace et de « mieux reconstruire » durant la phase de relèvement, de remise en état et de reconstruction.

Outre l'adoption du Cadre d'action de Sendai, l'année 2015 a vu l'adoption de l'Accord de Paris et des Objectifs de développement durable. Les engagements des États au titre du Cadre d'action de Sendai, de l'Accord de Paris et des Objectifs de développement durable se recoupent largement. Tant sur le plan conceptuel que sur le plan pratique, gérer efficacement les risques de catastrophe à l'échelle nationale est essentiel au développement durable et à l'adaptation au changement climatique. La FICR a contribué à l'élaboration d'orientations internationales sur la gestion nationale de catastrophes en développant des documents d'orientation clés, lesquels ont été approuvés par la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Ces documents comprennent : d'abord, [la liste de vérification sur la législation et la réduction des risques de catastrophe](#) (**Liste de vérification sur la législation et la RRC**), élaborée conjointement avec le Programme des Nations Unies pour le développement et approuvée par

⁷ La FICR et les sociétés nationales ont conjointement influencé l'élaboration de dispositions régionales conformes aux Lignes directrices IDRL, notamment dans le Mécanisme régional d'assistance humanitaire en cas de catastrophe du Système d'intégration centraméricain, les Lignes directrices sur la coopération internationale en matière d'assistance humanitaire entre les pays andins, les Lignes directrices de l'Union européenne sur le soutien aux pays hôtes, l'Accord de l'ANASE sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence, et la Procédure opérationnelle standard de l'ANASE pour les accords régionaux de confirmation et la coordination des opérations conjointes de secours et d'intervention d'urgence en cas de catastrophe.

⁸ Les 38 pays sont : le Bhoutan, Bosnie-Herzégovine, le Burkina Faso, le Cambodge, la Colombie, les îles Cook, le Costa Rica, l'Équateur, El Salvador, la Finlande, le Guatemala, le Honduras, l'Indonésie, l'Italie, le Kirghizstan, les Maldives, le Mexique, la Mongolie, le Mozambique, le Myanmar, la Namibie, le Népal, le Nicaragua, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, le Panama, le Paraguay, les Pays-Bas, le Pérou, les Philippines, Rwanda, Samoa, les Seychelles, le Tadjikistan, le Turkménistan, la Thaïlande, Vanuatu, le Viêt Nam.

La 31^e Conférence internationale en 2015; ensuite, [la liste de vérification sur la législation relative à la préparation aux catastrophes et à l'intervention](#), approuvée par la 32^e Conférence internationale en 2018⁹.

2. Position de la FICR sur la perspective d'un traité fondé sur le projet d'articles

La FICR soutient fermement l'idée d'élaborer un traité fondé sur le projet d'articles. La FICR a trois raisons principales de soutenir un nouveau traité.

Premièrement, sur la base des 20 ans d'expérience de la FICR en matière de droit des catastrophes, il nous faut une réglementation internationale plus détaillée de l'aide extérieure en cas de catastrophe afin de relever les défis permanents rencontrés à cet égard. Malgré une meilleure compréhension de ce domaine et certains progrès réalisés à cet égard au cours des deux dernières décennies, la plupart des États ne sont toujours pas préparés à recevoir de l'aide extérieure, ce qui entraîne des goulets d'étranglement et des retards. Ces difficultés ont un impact négatif sur les populations touchées, car ces dernières ne reçoivent pas l'aide dont elles ont besoin en temps voulu. Elles peuvent aussi rendre difficile le contrôle par les autorités nationales de la qualité et de l'adéquation de l'aide extérieure reçue. Un nouveau traité pourrait apporter un certain degré de certitude quant à ce que les États peuvent attendre les uns des autres lorsqu'ils offrent ou acceptent de l'aide en cas de catastrophe et susciter les réformes réglementaires nationales nécessaires. En particulier, un nouveau traité permettrait de préciser les types de mesures de facilitation qui seront accordées aux États et autres acteurs prêtant assistance si leur aide a été acceptée ou demandée par l'État touché.

Deuxièmement, un nouveau traité fondé sur le projet d'articles donnerait un élan vital à la réduction des risques de catastrophe. Investir dans la RRC rapporte des dividendes importants en matière d'évitement d'impacts tant humains qu'économiques : chaque dollar investi permet d'économiser entre 3 et 15 dollars en coûts d'intervention et de relèvement¹⁰. Si le Cadre d'action de Sendai a indubitablement catalysé une action plus forte en matière de RRC à l'échelle nationale, nombre d'États doivent à ce jour renforcer leurs lois et leurs politiques à cet égard. La création d'une obligation de réduire les risques de catastrophe, telle qu'elle est envisagée dans le projet d'articles, accélérerait les efforts nationaux de réduction des risques de catastrophe en catalysant d'importantes réformes juridiques et politiques aux échelles nationale et infranationale. Cela est d'une importance cruciale face aux risques croissants posés par les aléas climatiques.

Troisièmement, l'actuel paysage juridique international relatif aux catastrophes est une mosaïque inachevée. Aucun des instruments relatifs aux catastrophes existants n'a une portée universelle. De nombreux instruments existants ne s'appliquent qu'à des groupes régionaux d'États ou ne concernent que des types de catastrophes ou des formes d'aide données. En outre, l'incidence pratique des instruments existants est limitée par le faible nombre d'instruments contraignants qui sont ratifiés et par le fait que plusieurs instruments clés – tels que le Cadre d'action de Sendai et les Lignes directrices IDRL – sont des normes non contraignantes. Par conséquent, la communauté internationale ne dispose d'aucun cadre juridique clair et exhaustif en matière de régulation de catastrophes, les dispositions existantes étant dispersées dans nombre d'instruments différents dont le statut varie. Un instrument universel de droit contraignant sur la protection des personnes en cas de catastrophe permettrait de préciser et de consolider les obligations des États en matière de gestion des catastrophes et des risques de catastrophe.

⁹ 32^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, « Résolution 6 – Renforcement des cadres juridiques applicables aux interventions en cas de catastrophe, à la réduction des risques et aux premiers secours » (Genève, décembre 2015) 32IC/15/R6

<https://rcrcconference.org/app/uploads/2015/04/32IC-AR6-Legal-frameworks-for-disaster_FR.pdf> consulté le 21 février 2023; 33^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, « Résolution 7 – Élaboration de lois et de politiques relatives aux catastrophes qui ne laissent personne pour compte » (Genève, décembre 2019) 33IC/19/R7 <https://rcrcconference.org/app/uploads/2019/12/33IC_R7-Disaster-Law-resolution-adopted-final-FR.pdf>.

¹⁰ Au bout du compte, le montant économisé dépend étroitement du contexte et ne peut être universalisé. Cependant, il est clair qu'investir dans la RRC et la préparation est très efficace financièrement : voir David Hugenbusch et Thomas Neumann, « Cost-Benefit analysis of disaster risk reduction: A synthesis for informed decision making » (Aktion Deutschland Hilft e.V., octobre 2016)

<https://www.aktion-deutschland-hilft.de/fileadmin/fm-dam/pdf/publikationen/ADH_Studie_EN_rev3.pdf> p. 29-30.

La FICR est d'avis que le projet d'articles constitue un bon point de départ pour la négociation d'un nouveau traité. Elle note, à titre de commentaire général, que si un nouveau traité est élaboré, il sera important d'y inclure des dispositions relatives à sa mise en œuvre en continu, telles que des dispositions établissant un mécanisme de contrôle et de conformité, créant un secrétariat ou prévoyant des conférences permanentes des parties.

3. Points forts du projet d'articles

A. Protection des personnes en cas de catastrophe

Comme son titre le laisse entendre, le projet d'articles accorde une importance centrale à la protection des personnes en cas de catastrophe. Le projet d'articles établit que la dignité humaine des personnes en cas de catastrophe doit être respectée (article 4) et prévoit en outre que l'intervention en cas de catastrophe doit se faire conformément aux principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité, et sans aucune discrimination, tout en tenant compte des besoins des personnes particulièrement vulnérables (article 6). La FICR considère que ces dispositions sont des points forts du projet d'articles et qu'ils devraient être conservés dans tout futur traité. La FICR fait valoir la pertinence pratique de ces principes pour gérer les risques de catastrophe à l'échelle nationale¹¹, notant en particulier qu'il est essentiel d'éliminer la discrimination directe et indirecte dans les activités de gestion des risques de catastrophe pour protéger les plus vulnérables et atténuer les impacts des catastrophes qu'ils subissent. Elle note en outre qu'il serait utile d'établir une base juridique solide pour les principes humanitaires en cas de catastrophe à un moment où beaucoup de pression est exercée sur ces principes.

B. Réduction des risques de catastrophe

La FICR estime que, conformément au projet d'articles, il serait très utile d'inclure une obligation générale de réduction des risques de catastrophe dans tout nouveau traité. Le paragraphe 9(1) du projet d'articles établit une obligation générale de réduire les risques de catastrophe en adoptant les mesures appropriées, y compris d'ordre législatif et réglementaire, pour prévenir les catastrophes, atténuer leurs effets et s'y préparer. Le paragraphe 9(2) du projet d'articles fournit une liste non exhaustive de mesures de RRC; il renvoie aux évaluations de risque, à la collecte et à la diffusion de données relatives aux risques et aux pertes antérieures ainsi qu'à l'installation et à l'exploitation de systèmes d'alerte précoce. La FICR note qu'il n'existe actuellement aucune obligation contraignante en matière de RRC en vertu du droit international et que l'article 9 du projet d'articles comblerait cette lacune critique. Si le Cadre d'action de Sendai et les cadres l'ayant précédé ont indubitablement catalysé une action plus forte en matière de RRC à l'échelle nationale¹², la création d'une obligation juridique contraignante en matière de RRC permettrait d'accélérer les efforts nationaux de réduction des risques de catastrophe. Cela est essentiel pour traiter les risques croissants posés par les aléas climatiques et serait cohérent avec les engagements existants des États en matière d'adaptation au climat dans le cadre de l'Accord de Paris, y compris l'objectif mondial d'améliorer la capacité d'adaptation, de renforcer la résilience et de réduire la vulnérabilité au changement climatique¹³. La FICR considère qu'un point particulièrement fort de l'article 9(1) du projet d'articles est son renvoi à « la législation et la réglementation » comme moyen de favoriser la RRC. Ce point figure aussi dans le Cadre d'action de Sendai et son importance a été soulignée dans le cadre

¹¹ La FICR utilise l'expression « gestion des risques de catastrophe » pour désigner toutes les phases de la gestion de catastrophes, depuis la réduction des risques de catastrophe jusqu'à la préparation, à l'intervention et au relèvement. Elle définit la gestion des risques de catastrophe comme [traduction] « [l']application de politiques, de stratégies et d'autres mesures visant à prévenir les nouveaux risques de catastrophe, à réduire les risques de catastrophe existants et à gérer les risques résiduels (par la préparation, l'intervention et le relèvement en cas de catastrophe), contribuant ainsi au renforcement de la résilience et à la réduction des pertes attribuables aux catastrophes » : FICR, Disaster Risk Management Policy (2020) <[https://www.ifrc.org/sites/default/files/2022-05/20210127_IFRC-DRM-EN\[1\].pdf](https://www.ifrc.org/sites/default/files/2022-05/20210127_IFRC-DRM-EN[1].pdf)> 3.

¹² Les cadres qui suivent ont précédé le Cadre d'action de Sendai : Stratégie et plan de Yokohama pour un monde plus sûr : directives pour la prévention des catastrophes naturelles, la préparation aux catastrophes et l'atténuation de leurs effets (cadre adopté lors de la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes naturelles, du 23 au 27 mai 1994 à Yokohama, au Japon) et le Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015 : pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes (cadre adopté par la Conférence mondiale sur la réduction des risques de catastrophe, du 18 au 22 janvier 2005 à Kobe, au Japon).

¹³ Accord de Paris (adopté le 12 décembre 2015, entré en vigueur le 4 novembre 2016) UNTS 3156 art. 7.

du récent Examen à mi-parcours de la mise en œuvre du Cadre d'action de Sendai, qui a révélé que l'absence de cadres juridiques pour la RRC entravait les progrès dans la mise en œuvre du Cadre d'action¹⁴.

C. Aide extérieure

Les articles 11 à 17 du projet d'articles traitent de l'aide extérieure en cas de catastrophe. La FICR est d'avis que ces articles constituent un bon point de départ pour la négociation d'un nouveau traité. Elle fait valoir que les points forts de ce projet d'articles incluent les suivants : la reconnaissance explicite du rôle primordial de l'État touché dans la direction, le contrôle, la coordination et la supervision de l'aide extérieure et le droit de l'État touché d'assortir de conditions la fourniture d'aide extérieure. La FICR note en outre que le projet d'articles laisse à l'État touché le pouvoir discrétionnaire de déterminer quels types d'aide extérieure il accepte et de qui il l'accepte, ce qui lui permet de choisir l'aide extérieure dont il a besoin sur la base d'une évaluation des besoins et des dommages. D'après l'expérience de la FICR, ces dispositions sont importantes et judicieuses. En effet, pour s'assurer que l'aide extérieure est de qualité et adaptée aux besoins propres à la population touchée, les États devraient assortir l'aide extérieure de conditions, n'accepter que l'aide extérieure dont ils ont besoin sur la base d'évaluations des besoins et adopter une approche proactive à la direction, la coordination et la supervision de l'aide extérieure. La FICR recommande donc de conserver ces points dans tout futur traité.

D. Rôle des « autres acteurs prêtant assistance »

Les dispositions du projet d'articles concernant l'aide extérieure s'appliquent aux États touchés ainsi qu'aux États et autres acteurs prêtant assistance. L'expression « autres acteurs prêtant assistance » est définie de sorte à inclure les organisations intergouvernementales compétentes et les organisations ou entités non gouvernementales pertinentes qui prêtent assistance à un État touché moyennant le consentement de ce dernier. Cela inclut notamment les Nations Unies et les composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. La FICR considère que l'inclusion d'« autres acteurs prêtant assistance » dans le projet d'articles – et la définition de cette expression – est un point fort qui devrait être conservé dans tout futur traité. Elle reflète la réalité pratique des opérations internationales d'assistance en cas de catastrophe internationale, qui font intervenir généralement une multitude d'organisations intergouvernementales et non gouvernementales.

E. Relation avec le droit international humanitaire

La FICR considère que le libellé actuel du paragraphe 18(2) du projet d'articles traite de manière appropriée de l'applicabilité du projet d'articles aux situations de conflit armé. Comme indiqué dans les commentaires sur le paragraphe 18(2) du projet d'articles, le libellé actuel a pour effet que, dans des situations où une catastrophe se produit à l'intérieur d'une zone de conflit armé, le droit international humanitaire (**DIH**) s'appliquerait comme *lex specialis* et les règles du projet d'articles (ou de tout futur traité) ne s'appliqueraient que dans la mesure où des questions juridiques soulevées par la catastrophe ne sont pas couvertes par le DIH. La FICR considère qu'il s'agit d'une approche raisonnable, qui donne la priorité au droit international humanitaire tout en permettant au droit international des catastrophes de jouer un rôle complémentaire en cas de besoin. En outre, cette approche reflète l'utilisation largement acceptée de la maxime *lex specialis* en tant que technique d'interprétation et de résolution des conflits en droit international¹⁵. La FICR note également que le CICR, en tant que gardien du droit international humanitaire, est satisfait du libellé du paragraphe 18(2) du projet d'articles.

¹⁴ Rapport sur l'examen à mi-parcours de la mise en œuvre du Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015-2030 (UNDRR, 2023) <<https://sendaiframework-mtr.undrr.org/publication/report-midterm-review-implementation-sendai-framework-disaster-risk-reduction-2015-2030>> p. 41-43. ¹⁵ Voir « Fragmentation du droit international : Difficultés découlant de la diversification et de l'expansion du droit international (Rapport du Groupe d'étude de la Commission du droit international, 18 juillet 2006) A/CN.4/L.702 <https://legal.un.org/ilc/documentation/french/a_cn4_l702.pdf> p. 8.

4. Recommandations de la FICR sur le projet d'articles

A. Protection des personnes en cas de catastrophe

La FICR a deux principaux commentaires à formuler sur les éléments du projet d'articles qui portent sur la protection. Premièrement, la FICR fait valoir que le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge a reconnu le droit de recevoir de l'aide humanitaire par la résolution 11 du Conseil des délégués de 1993 et la résolution 4 de la 26^e Conférence internationale de 1995. La FICR note que, conformément aux projets d'articles existants, ce droit n'exige ni que l'État touché demande de l'aide s'il est capable de répondre aux besoins humanitaires à l'intérieur de ses frontières ni qu'il accepte l'aide de tous les acteurs qui en proposent. Des États pourraient envisager d'inclure ce droit dans tout nouveau traité fondé sur le projet d'articles. Deuxièmement, afin de préciser le sens à donner au renvoi existant aux « besoins des plus vulnérables » dans l'article 6 du projet d'articles, la FICR recommande d'inclure une disposition décrivant une liste non exhaustive et générale de mesures visant à aider les personnes vulnérables. Une telle disposition pourrait prendre une forme similaire à celle du paragraphe 9(2) du projet d'articles, qui contient une liste non exhaustive de mesures de réduction des risques de catastrophe. Des mesures qui pourraient être énumérées comprennent les suivantes : la collecte de données ventilées (par exemple, des données ventilées par sexe, âge et handicap); l'élimination d'obstacles informels à l'accès à l'aide (par exemple, des obstacles physiques, culturels ou linguistiques); la satisfaction de besoins particuliers (par exemple, des besoins liés aux soins de santé, à la nutrition et à l'éducation); la prévention, le suivi et la réponse aux risques de protection (par exemple, la violence sexuelle et sexiste, la traite de personnes); et la promotion de la participation, de la représentation et de la direction de groupes marginalisés et de groupes à risque dans la gestion des risques de catastrophe¹⁶.

B. Réduction des risques de catastrophe

Alors que la création d'une obligation juridique contraignante en matière de RRC accélérerait les efforts nationaux de réduction des risques de catastrophe, la FICR estime que l'article 9 du projet d'articles pourrait être plus détaillé. Premièrement, à l'instar du Cadre d'action de Sendai et conformément à la liste de vérification sur la législation et la RRC de la FICR, il serait judicieux que l'article 9 renvoie explicitement à l'intégration de la RRC dans la législation et la réglementation de tous les secteurs, y compris les instruments relatifs à la construction, à l'aménagement du territoire, à la planification urbaine, à la planification du développement, à l'infrastructure, à la gestion des ressources naturelles, à l'environnement, à la santé et à l'éducation. Deuxièmement, dans le paragraphe 9(2) du projet d'articles, il serait utile de renvoyer à un éventail plus large de mesures de réduction des risques. Des activités clés à mentionner (qui ne figurent pas dans le texte actuel) incluent les suivantes : les évaluations de la vulnérabilité, la planification d'urgence, la formation et les exercices d'entraînement et de simulation, le renforcement de la résilience des logements et des infrastructures ainsi que l'utilisation de solutions fondées sur la nature pour atténuer les risques naturels. Troisièmement, il serait utile d'introduire un paragraphe supplémentaire sur le relèvement en cas de catastrophe. Plus précisément, ce nouveau paragraphe devrait mettre l'accent sur la préparation du relèvement, notamment par l'élaboration de plans de relèvement avant l'événement, l'intégration de la RRC dans le relèvement en cas de catastrophe, conformément au principe de « reconstruire en mieux » adopté par le Cadre d'action de Sendai et la promotion et la facilitation de l'équité en matière de relèvement en cas de catastrophe¹⁷.

¹⁶ L'importance de plusieurs de ces mesures a été reconnue par la résolution 7 de la 33^e Conférence internationale : 33^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, « Résolution 7 – Élaboration de lois et de politiques relatives aux catastrophes qui ne laissent personne pour compte » (Genève, décembre 2019) 33IC/19/R7 <https://rcrcconference.org/app/uploads/2019/12/33IC_R7-Disaster-Law-resolution-adopted-final-FR.pdf> para. 8.

¹⁷ Ces recommandations sont fondées sur un rapport à venir de la FICR portant sur le droit et le relèvement en cas de catastrophe. Le rapport, qui sera publié en septembre 2023, fournit des recommandations sur la manière dont les lois, les politiques, les plans et les dispositions institutionnelles peuvent soutenir au mieux le relèvement en cas de catastrophe. Il s'appuie sur une analyse documentaire ainsi qu'une série de huit rapports nationaux approfondis.

C. Facilitation d'aide extérieure

Bien que des progrès considérables aient été accomplis en matière d'IDRL au cours des deux dernières décennies, l'expérience de la FICR montre que les barrières réglementaires demeurent un défi majeur dans les opérations internationales d'intervention en cas de catastrophe. Dans certains cas, le cadre juridique national est trop permissif, ce qui favorise l'afflux d'aide de piètre qualité ou inappropriée. Dans la plupart des cas, cependant, le cadre juridique est trop restrictif pour permettre l'entrée en temps voulu d'aide extérieure. L'application de règles de « situation normale » ralentit, voire empêche, l'entrée de personnel, de biens et d'équipement. Comme indiqué ci-haut, des problèmes courants incluent les suivants : retards d'obtention de visas pour le personnel de secours et impossibilité pour les professionnels étrangers (médecins, infirmières, etc.) d'exercer leur profession en raison de restrictions d'autorisation; retards et goulets d'étranglement dans le dédouanement des envois de secours; retards d'obtention de l'autorisation de passage ou d'arrivée de véhicules terrestres, maritimes et aériens; et difficultés liées à l'ouverture de comptes bancaires locaux et au transfert de fonds de secours.

L'entrée en temps voulu d'aide extérieure nécessite généralement des mesures de facilitation, dont la plupart prennent la forme de procédures réglementaires simplifiées et accélérées ou d'exemptions ciblées de réglementations permanentes. L'article 15 du projet d'articles traite de la facilitation d'aide extérieure. Il prévoit que l'État touché doit prendre les mesures nécessaires, dans le cadre de son droit national, pour faciliter la fourniture rapide et efficace d'aide extérieure, notamment en ce qui concerne le personnel, l'équipement et les biens de secours. En ce qui concerne le personnel de secours, l'article 15 du projet d'articles renvoie à des privilèges et des immunités, à des conditions de visa et d'entrée, à des permis de travail et à la liberté de circulation. En ce qui concerne l'équipement et les biens de secours, l'article 15 du projet d'articles renvoie à la réglementation douanière et aux droits de douane, à l'imposition, au transport et à l'élimination de ces biens.

La FICR a deux principales recommandations concernant l'article 15 du projet d'articles. Premièrement, la FICR recommande d'inclure plus de détails sur la facilitation d'aide extérieure. Si l'article 15 du projet d'articles mentionne les domaines *généraux* où une facilitation est nécessaire, il n'apporte aucune clarté et ne fixe pas de normes quant aux types de mesures de facilitation à mettre en œuvre. Il serait utile de préciser davantage les types de mesures de facilitation qui seront fournies pour l'aide extérieure. Cela permettrait de mieux savoir ce à quoi les États peuvent attendre les uns des autres lorsqu'ils offrent ou acceptent de l'aide en cas de catastrophe. Par exemple, plutôt que de renvoyer simplement à la « réglementation douanière », un futur instrument pourrait renvoyer à la simplification et à l'accélération des opérations de dédouanement grâce à des mesures telles que le traitement prioritaire, l'élimination ou la simplification d'exigences en matière d'inspection et l'exonération des droits de douane. La FICR note que les États ont déjà élaboré des dispositions plus détaillées sur la facilitation d'aide extérieure dans le cadre d'accords régionaux et d'accords internationaux portant sur des types donnés de catastrophes ou des formes d'aide données¹⁸. De tels accords peuvent servir de point de référence pour l'élaboration de dispositions sur la facilitation d'aide extérieure dans un nouveau traité.

Deuxièmement, la FICR recommande d'introduire le concept d'« acteurs admissibles » dans l'article 15 du projet d'articles. Ce concept, qui trouve son origine dans les Lignes directrices IDRL, stipule que, lorsqu'un État a besoin d'aide extérieure, il doit fournir des mesures de facilitation aux acteurs qu'il sélectionne sur la base de critères tels que des normes de qualité et des principes humanitaires. Ce groupe d'acteurs, qui devrait toujours inclure les Nations Unies, la FICR, le CICR et d'autres organisations humanitaires qualifiées, forme ce qu'on appelle les « acteurs admissibles ». Ce concept fournit un

¹⁸ Voir, par exemple, la Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique (adoptée le 26 septembre 1986 et entrée en vigueur le 26 février 1987) 1457 UNTS 134 art. 8-9; la Convention de Tampere sur la mise à disposition de ressources de télécommunication pour l'atténuation des effets des catastrophes et pour les opérations de secours en cas de catastrophe (adoptée le 18 juin 1998 et entrée en vigueur le 8 janvier 2005) 2296 UNTS 5 art. 5; l'Accord de l'ANASE sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence (signé le 26 juillet 2005 et entré en vigueur le 24 décembre 2009), art. 14; l'Accord portant sur la création de l'Agence caribéenne de gestion des urgences en cas de catastrophe (entré en vigueur le 4 juillet 2013), art. XXVII-XXVIII.

mécanisme essentiel permettant aux États d'accélérer l'entrée d'aide extérieure, tout en maintenant un contrôle sur la qualité de l'aide qui entre. Par exemple, des contrôles réglementaires qui s'appliquent à l'importation de médicaments et d'équipement médical peuvent être assouplis, mais *uniquement* pour le groupe restreint d'acteurs admissibles qui, selon l'évaluation du gouvernement lui-même, sont dignes de confiance en ce qui concerne l'importation de biens et d'équipement de qualité et appropriés. Le concept d'acteurs admissibles est similaire à celui d'opérateur économique agréé (OEA) qui a été mis en œuvre avec succès dans le secteur douanier pour gérer les risques pour la sécurité. Le statut d'OEA est accordé par les autorités douanières nationales aux opérateurs économiques qui sont en mesure de prouver qu'ils satisfont à des exigences et critères prescrits en matière de risques pour la sécurité. L'opérateur économique auquel le statut d'OEA est octroyé jouit d'avantages tels que le dédouanement accéléré, des inspections réduites et un accès facilité à des procédures douanières simplifiées. Le succès de ce système dans le secteur douanier fournit un modèle qui pourrait être reproduit dans un contexte d'aide extérieure en cas de catastrophe.

Outre les deux points susmentionnés, la FICR a une autre recommandation concernant le champ d'application temporel des articles 11 à 17 du projet d'articles. Ce projet d'articles part du principe que l'aide extérieure ne sera nécessaire que pendant la phase d'*intervention*. D'après l'expérience de la FICR, une aide extérieure peut également être nécessaire au cours de la phase de relèvement précoce, qui va au-delà des activités de sauvetage et se concentre sur la restauration d'un niveau minimal de fonctionnement dans des secteurs clés (par exemple, le logement, l'éducation, la santé). Les mesures de facilitation envisagées dans l'article 15 du projet d'articles restent souvent nécessaires une fois que la phase d'intervention est terminée et que la période de relèvement précoce est en cours. Par exemple, l'importation d'abris temporaires pour les personnes touchées par des catastrophes a souvent lieu après la phase d'intervention. La FICR estime donc qu'il serait utile d'introduire des modifications mineures ciblées, le cas échéant, dans cette partie du projet d'articles, afin de préciser qu'elles s'appliquent à la fois à l'intervention et au relèvement précoce.

D. Rôle des « autres acteurs prêtant assistance »

Au cours des deux dernières décennies, les traités, les mécanismes et les agences d'intervention en cas de catastrophe ont proliféré sous les auspices d'organisations intergouvernementales régionales et sous-régionales. Des exemples clés incluent l'Accord de l'ANASE sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence, la décision n° 1313/2013/UE du Parlement européen et du Conseil relative au mécanisme de protection civile de l'Union (et textes modificatifs ultérieurs), l'Accord portant sur la création de l'Agence caribéenne de gestion des urgences en cas de catastrophe et le Mécanisme régional d'assistance humanitaire en cas de catastrophe du Système d'intégration centraméricain. Bien que les organismes régionaux et sous-régionaux d'intervention en cas de catastrophe relèvent de la définition d'« autres acteurs prêtant assistance », la FICR estime qu'il serait utile que tout futur traité reconnaisse *explicitement* le rôle de cette catégorie d'acteurs. La FICR recommande donc d'ajouter les mots « organisations intergouvernementales régionales et sous-régionales » au texte de l'article 7 du projet d'articles, qui établit le devoir des États de coopérer entre eux, avec les composantes du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et avec d'autres acteurs prêtant assistance. En outre, la FICR recommande d'inclure un paragraphe dans le préambule du projet d'articles affirmant le rôle important que jouent les organisations intergouvernementales régionales et sous-régionales dans la gestion de catastrophes, notamment en facilitant la coopération et l'aide mutuelles entre les pays formant le groupe régional ou sous-régional. En outre, la FICR note que le contenu des accords régionaux et sous-régionaux sur les catastrophes peut constituer un point de référence utile pour l'élaboration d'un futur traité.