

**Assemblée générale**

Distr. limitée
24 juillet 2013
Français
Original: anglais

Commission du droit international**Soixante-cinquième session**

Genève, 6 mai-7 juin et 8 juillet-9 août 2013

**Projet de rapport de la Commission du droit international
sur les travaux de sa soixante-cinquième session**

Rapporteur: Mathias Forteau

**Chapitre VI
Protection des personnes en cas de catastrophe****Additif****Table des matières**

	<i>Page</i>
C. Texte des projets d'article sur la protection des personnes en cas de catastrophe provisoirement adoptés à ce jour par la Commission (<i>suite</i>)	2
1. Texte des projets d'article (<i>suite</i>)	2
2. Texte des projets d'article et commentaires y relatifs provisoirement adoptés par la Commission à sa soixante-cinquième session (<i>suite</i>)	2

C. Texte des projets d'article sur la protection des personnes en cas de catastrophe provisoirement adoptés à ce jour par la Commission
(*suite*)

1. Texte des projets d'article (*suite*)

...

Projet d'article 5 *ter*

Coopération en matière de prévention des risques de catastrophe

La coopération porte également sur l'adoption de mesures de nature à prévenir les risques de catastrophe.

Projet d'article 16

Obligation de prévention des risques de catastrophe

1. Chaque État prévient les risques de catastrophe en adoptant les mesures nécessaires et appropriées, y compris d'ordre législatif et réglementaire, pour prévenir les catastrophes, en atténuer les effets et s'y préparer.
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.

2. Texte des projets d'article et commentaires y relatifs provisoirement adoptés par la Commission à sa soixante-cinquième session (*suite*)

Projet d'article 5 *ter*

Coopération en matière de prévention des risques de catastrophe

La coopération porte également sur l'adoption de mesures de nature à prévenir les risques de catastrophe.

Commentaire

- 1) Si le projet d'article 5 *bis* concerne les diverses formes que peut prendre la coopération durant la phase des secours ou celle qui suit la catastrophe, le projet d'article 5 *ter* indique que le champ d'application *ratione temporis* de l'obligation de coopérer, consacrée en termes généraux au projet d'article 5, englobe aussi la phase précédant la catastrophe. Ainsi, tandis que le projet d'article 5 *bis* traite de l'intervention face à une catastrophe, le projet d'article 5 *ter* porte sur la réduction des risques de catastrophe.
- 2) Cette disposition indique que la coopération visée concerne «l'adoption de mesures de nature à prévenir les risques des catastrophes». Ce libellé doit être compris à la lumière des deux paragraphes du projet d'article 16, et en particulier de son paragraphe 2 qui envisage une série de mesures visant principalement à réduire les risques de catastrophe.

3) Le projet d'article 5 *ter* a été provisoirement adopté étant entendu que son adoption était sans préjudice de la place qui sera la sienne dans l'ensemble des projets d'article, y compris, en particulier, de la possibilité de l'incorporer en même temps que le projet d'article 5 *bis* dans un nouveau projet d'article 5 révisé. Ces questions ont été laissées en suspens et seront réglées lors de la phase finale de la première lecture des projets d'articles.

Projet d'article 16

Obligation de prévention des risques de catastrophe

1. Chaque État prévient les risques de catastrophe en adoptant les mesures nécessaires et appropriées, y compris d'ordre législatif et réglementaire, pour prévenir les catastrophes, en atténuer les effets et s'y préparer.

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.

Commentaire

1) Le projet d'article 16 traite de l'obligation de réduire les risques de catastrophe. Il comprend deux paragraphes. Le paragraphe 1 énonce l'obligation fondamentale de réduire les risques de catastrophe en prenant certaines mesures, et le paragraphe 2 donne une liste indicative de ces mesures.

2) Le projet d'article 16 répond à la nécessité d'envisager, dans les projets d'article sur la protection des personnes en cas de catastrophe, non seulement l'intervention en cas de catastrophe mais aussi les obligations des États avant qu'une catastrophe ne survienne. La notion de réduction des risques de catastrophe a son origine dans les résolutions de l'Assemblée générale et a été développée lors de la Conférence mondiale de 1994 sur la prévention des catastrophes naturelles tenue à Yokohama, dans le Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015 adopté en 2005, et lors des quatre sessions du Dispositif mondial pour la réduction des risques de catastrophe, dont la dernière a eu lieu en mai 2013.

3) On peut lire dans la Déclaration de Hyogo (2005) qu'il est nécessaire «de promouvoir à tous les niveaux, depuis le niveau individuel jusqu'au niveau international, une culture de la prévention des catastrophes et de la résilience face à celles-ci ... Les risques de catastrophe, les aléas et leur impact représentent une menace, mais la stratégie appropriée pour y faire face peut et devrait conduire à l'adoption de mesures visant à réduire les risques et les facteurs de vulnérabilité dans l'avenir». À la quatrième session du Dispositif mondial pour la réduction des risques de catastrophe, tenue en 2013, la Présidente a, dans sa déclaration de clôture, appelé l'attention sur le fait qu'«[i]l [était] de plus en plus largement reconnu que la prévention et la réduction des risques de catastrophe [étaient] une obligation juridique englobant l'évaluation des risques, la mise en place de systèmes d'alerte précoce ainsi que le droit d'accès à l'information sur les risques».

4) La règle énoncée au projet d'article 16 est tirée des sources de droit énumérées au paragraphe 1 de l'article 38 du Statut de la Cour internationale de Justice. La Commission se fonde sur les principes fondamentaux de la souveraineté de l'État et de la non-intervention et s'inspire en partie de principes du droit international des droits de l'homme, notamment l'obligation des États de respecter, protéger et réaliser les droits de l'homme, en particulier le droit à la vie. La protection ne concerne pas seulement les violations effectives des droits de l'homme mais implique aussi une obligation positive, à la charge des États, de prévenir de telles violations, d'où que vienne la menace. De plus, le projet d'article 16 tient compte de principes du droit international de l'environnement, y compris le principe de la «diligence requise», et des décisions de juridictions

internationales, en particulier celles rendues par la Cour européenne des droits de l'homme dans les affaires *Öneryildiz c. Turquie*¹ et *Budayeva et autres c. Russie*², dans lesquelles la Cour a confirmé l'obligation de prendre des mesures préventives.

5) Le fondement premier du projet d'article 16 réside dans la pratique largement répandue des États attestant qu'ils reconnaissent l'existence d'une obligation de réduire les risques de catastrophe. Un grand nombre d'États ont conclu, en matière de réduction des risques de catastrophe, des accords multilatéraux, régionaux et bilatéraux contraignants qui sont complétés par des instruments non contraignants adoptés sur le même sujet. Ces accords et instruments demandent notamment aux États parties d'adopter et d'appliquer des mesures législatives et réglementaires appropriées pour prévenir les catastrophes, en atténuer les effets et s'y préparer. L'incorporation par les États de mesures de réduction des risques de catastrophe dans leurs politiques et ordres juridiques nationaux atteste également qu'ils reconnaissent l'existence de cette obligation.

6) Le projet d'article 16 est soumis aux règles d'applicabilité générale adoptées jusqu'ici, y compris celles concernant principalement l'intervention en cas de catastrophe. La place qui sera finalement la sienne dans les projets d'article sera décidée lorsque la première lecture de ceux-ci sera achevée.

Paragraphe 1

7) Le paragraphe 1 commence par les mots «Chaque État». La Commission a préféré cette formule à «Les États» pour des raisons de cohérence avec les projets d'articles déjà adoptés, dans lesquels elle a pris soin de désigner l'État ou les États qui ont l'obligation juridique d'agir. Si dans les projets d'articles traitant directement de l'intervention en cas de catastrophe une fois celle-ci survenue, une distinction existe entre le ou les États affectés et les autres États, avant une catastrophe l'obligation en question s'impose à chaque État. De plus, comme il ressort du paragraphe 2, l'obligation de réduire les risques appelle la prise de mesures essentiellement au niveau national. Les mesures de ce type qui nécessitent des contacts entre États ou avec d'autres acteurs internationaux sont censées être couvertes par l'article 5 *ter*. En d'autres termes, l'obligation s'applique à chaque État individuellement. C'est pourquoi la Commission a décidé de ne pas utiliser l'expression «les États», également pour éviter de donner à penser qu'il s'agit d'une obligation collective.

8) L'utilisation du présent signifie qu'il existe une obligation juridique internationale d'agir le prescrit le paragraphe et est la manière la plus succincte d'exprimer cette obligation juridique. C'est ce que confirme le titre du projet d'articles, «Obligation» de réduire les risques de catastrophe. Il ne s'agit pas seulement d'une obligation de comportement (adopter les «mesures nécessaires et appropriées»), mais aussi d'une obligation de résultat («prév[enir] les risques de catastrophe» en prévenant les catastrophes, en en atténuant les effets et en s'y préparant). Si chaque État a la même obligation, il est rendu compte des différences existant dans les moyens dont disposent les États pour donner effet à cette obligation dans l'expression «en adoptant les mesures nécessaires et appropriées».

9) Il s'agit de l'obligation de «prévenir les risques de catastrophe». À cet égard, la Commission note l'existence d'une divergence d'opinions quant à la traduction française officielle par l'Organisation des Nations Unies de l'expression anglaise «*Disaster Risk Reduction*» (DRR). La Commission a adopté la formule actuelle pour tenir compte du fait

¹ Cour européenne des droits de l'homme, Grande Chambre, *Öneryildiz c. Turquie*, requête n° 48939, arrêt, 30 novembre 2004.

² Cour européenne des droits de l'homme, Chambre (première section), *Budayeva et autres c. Russie*, requête n°s 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 et 15343/02, arrêt, 20 mars 2008.

que l'opinion contemporaine de la communauté internationale telle qu'exprimée dans plusieurs textes majeurs, et récemment encore dans la Déclaration de Hyogo adoptée en 2005 lors de la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes, est que l'accent doit être mis sur la réduction des risques qu'un aléa ne cause des dommages, par opposition à la prévention des catastrophes elles-mêmes. C'est pourquoi l'accent est mis au paragraphe 1 sur la réduction des risques de catastrophe. Il faut donc prendre certaines mesures pour prévenir les catastrophes, en atténuer les effets et s'y préparer.

10) L'expression «en adoptant les mesures nécessaires et appropriées» indique le comportement spécifique qui est requis. Outre les précisions supplémentaires qu'apportent les mots «d'ordre législatif et réglementaire» expliqués au paragraphe 13) ci-après, les «mesures» à prendre sont qualifiées de «nécessaires» et «appropriées», ce qui est conforme à la pratique en vigueur. Ce qui peut être «nécessaire et approprié» dans un cas particulier doit être apprécié du point de vue de l'objectif déclaré des mesures à prendre, à savoir «prévenir les catastrophes, en atténuer les effets et s'y préparer», de manière à réduire les risques. Ceci doit être évalué dans le contexte plus large des moyens de l'État concerné et des ressources dont il dispose, comme indiqué au paragraphe 8) ci-dessus. L'obligation fondamentale de diligence est inhérente à l'expression «nécessaires et appropriées». Il est donc de plus entendu que l'efficacité des mesures en question est implicite dans cette formule.

11) Le paragraphe indique, par les mots «y compris d'ordre législatif et réglementaire», le contexte spécifique dans lequel les mesures doivent être prises. Le résultat envisagé consiste en plusieurs mesures concrètes qui sont généralement prises dans le contexte d'un cadre législatif ou réglementaire. C'est pourquoi, pour les États qui ne sont pas déjà dotés d'un tel cadre juridique, l'obligation générale de réduire les risques de catastrophe emporte l'obligation d'en mettre un en place afin de pouvoir prendre les mesures «nécessaires et appropriées». L'expression «d'ordre législatif et réglementaire» doit être entendue au sens large, comme englobant le maximum de types de mesures possible, puisqu'il est généralement admis que c'est la manière la plus commune et efficace de faciliter (d'où le mot «*through*») la prise de mesures de réduction des risques de catastrophe au niveau national.

12) Les mots «y compris» indiquent que si les mesures «d'ordre législatif et réglementaire» sont peut-être les principales méthodes, il peut y avoir d'autres types de règles (y compris de droit administratif) permettant de prendre de telles mesures. Les mots «y compris» ont été choisis pour que la disposition ne soit pas interprétée erronément comme exigeant toujours l'adoption et la mise en œuvre de mesures législatives et réglementaires spécifiques. Ceci laisse un certain pouvoir discrétionnaire à chaque État s'agissant de décider du type de cadre juridique à appliquer, étant entendu qu'être doté d'un cadre juridique anticipant la prise de «mesures nécessaires et appropriées» est une condition *sine qua non* de la réduction des risques de catastrophe. L'utilisation de l'article défini «les» avant «mesures» sert donc à préciser qu'il ne s'agit pas de mesures générales quelconques mais bien de mesures spécifiques et concrètes visant à prévenir les catastrophes, en atténuer les effets et s'y préparer.

13) L'expression «d'ordre législatif et réglementaire» sous-entend que des mécanismes de mise en œuvre et d'engagement de la responsabilité en cas de non-exécution soient définis dans le cadre de l'ordre juridique interne. Comme ces questions, bien qu'importantes, ne sont pas les seules pouvant faire l'objet de mesures législatives et réglementaires dans le domaine de la réduction des risques de catastrophe, les mentionner dans le texte du paragraphe 1 risquerait de nuire à la clarté. Une telle mention pourrait néanmoins figurer dans une définition de l'expression «d'ordre législatif et réglementaire» qui serait insérée dans une disposition relative aux définitions à un stade ultérieur des travaux sur le sujet.

14) La dernière clause, à savoir «pour prévenir les catastrophes, en atténuer les effets et s’y préparer» décrit le but des mesures «nécessaires et appropriées» que les États doivent prendre avant qu’une catastrophe se produise, l’objectif ultime étant de réduire les risques de catastrophe. Cette clause reprend la formule désormais largement acceptée qui est utilisée dans les principaux instruments relatifs à la réduction des risques de catastrophe. La Commission a tenu compte du fait qu’adopter une formulation différente risquait de donner lieu à des interprétations *a contrario* quant aux types d’activités anticipées dans le projet d’article.

15) Pour illustrer le sens de chacun des trois mots utilisés, prévention, atténuation et préparation, la Commission estime opportun de citer la Terminologie pour la prévention des risques de catastrophe adoptée en 2009 par la Stratégie internationale de prévention des catastrophes, selon laquelle:

i) «La prévention» est «l’ensemble d’activités permettant d’éviter complètement l’impact négatif des aléas ...

La prévention (c’est-à-dire la prévention des catastrophes) exprime le concept et l’intention d’éviter complètement les effets négatifs éventuels par le biais de mesures prises à l’avance. Par exemple, les barrages ou les digues, qui éliminent les risques d’inondation, l’utilisation des terres que les règlements ne permettent pas à un règlement dans les zones à risque, les études d’ingénierie sismique et qui assurent la survie et la fonction d’un bâtiment en cas de tremblement de terre. Très souvent, l’absence totale de pertes n’est pas possible et la tâche se transforme en mesures d’atténuation. C’est en partie pour cette raison que les termes de prévention et d’atténuation sont parfois utilisés de manière interchangeable.».

ii) «Les mesures d’atténuation» visent «la réduction ou la limitation de l’impact négatif des aléas et des catastrophes ...

Les effets néfastes des risques ne peuvent souvent pas être entièrement évités, mais leur ampleur ou leur gravité peut être considérablement réduits par différentes stratégies et actions. ... Il convient de noter que dans le changement climatique, “l’atténuation” est défini différemment: il s’agit du terme utilisé pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre qui sont à l’origine du changement climatique.».

La Commission est consciente de la différence existant entre les termes «*mitigation*» et «atténuation des effets» utilisés officiellement à l’Organisation des Nations Unies en anglais et en français. On peut admettre que du point de vue conceptuel non seulement l’atténuation mais aussi la prévention et la préparation, si elles sont mises en œuvre avec succès, contribueront à limiter l’exposition aux risques et réduiront ainsi les effets préjudiciables une fois la catastrophe survenue. Toutefois, le projet d’article 16 vise des mesures spécifiques ayant pour objet d’atténuer «les risques». Aligner le texte anglais sur le texte français en ajoutant dans le premier les mots «*of the effects of a disaster*» après le mot «*mitigation*» rendrait inutilement complexe un projet d’article concernant des activités à mener avant qu’une catastrophe ne survienne. Aux fins du projet d’article 16, le terme anglais «*mitigate*» et le terme français «atténuer les effets» doivent être considérés comme synonymes.

iii) «L’état de préparation» consiste dans «les connaissances et les capacités développées par les gouvernements, les professionnels d’intervention et autres organisations concernées, les communautés et les individus, de manière à anticiper efficacement, à réagir et à récupérer, des impacts probables, imminents ou en cours ...

La préparation est réalisée dans le cadre de la gestion des risques de catastrophe et vise à renforcer les capacités nécessaires pour gérer efficacement tous les types de situations d'urgence et pour permettre une transition harmonieuse entre la réponse et la reprise soutenue. La préparation est basée sur une solide analyse des risques de catastrophe et de bonnes liaisons avec les systèmes d'alerte précoce ... [Les mesures à prendre] doivent être soutenu[e]s par les institutions, et des capacités juridiques et budgétaires.».

Paragraphe 2

16) Le paragraphe 2 énumère trois catégories de mesures de réduction des risques de catastrophe, à savoir: la réalisation d'évaluations des risques, la collecte et la diffusion d'informations relatives aux risques et aux pertes subies dans le passé, et la mise en place et l'exploitation de systèmes d'alerte rapide. Comme indiqué au paragraphe 3 du présent commentaire, ces trois mesures ont été évoquées dans le résumé fait par la Présidente lors de la clôture de la quatrième session du Dispositif mondial pour la prévention des risques de catastrophe tenue en mai 2013. La Commission a décidé de se limiter à ces trois exemples qui sont de nos jours les mesures les plus fréquentes de réduction des risques de catastrophe. Le mot «notamment» indique que la liste n'est pas exhaustive. Les trois mesures énumérées sont sans préjudice d'autres activités de réduction des risques de catastrophe qui sont en cours ou pourront être entreprises à l'avenir.

17) Les mesures pratiques susceptibles d'être adoptées sont innombrables et dépendent de la situation sociale, environnementale, financière, culturelle et autre. La pratique des secteurs public et privé fournit des exemples en abondance, parmi lesquels on peut citer: la préparation et l'éducation au niveau communautaire, la mise en place de cadres institutionnels, la planification d'urgence, la création de mécanismes de surveillance, le contrôle de l'utilisation des sols, les normes de construction, la gestion des écosystèmes, les systèmes de drainage, le financement et l'assurance.

18) Les trois mesures consécutivement énumérées au paragraphe 2 ont une caractéristique particulière en commun: elles contribuent à l'élaboration et à l'applicabilité de beaucoup de toutes les autres mesures, voire de toutes, par exemple en matière de prise de décisions, en ce qui concerne la définition de priorités ou la planification des investissements, dans les secteurs public comme privé.

19) La première mesure les évaluations des risques – vise l'acquisition de connaissances concernant les aléas et les vulnérabilités. Ainsi, c'est la première étape de toute mesure raisonnable de réduction des risques de catastrophe. En l'absence de connaissances suffisamment solides des circonstances entourant les catastrophes et des caractéristiques de celles-ci, il n'est pas possible de prendre des mesures efficaces. Les évaluations des risques obligent également à se pencher de plus près sur les réalités locales et à impliquer les communautés locales.

20) La deuxième mesure – la collecte et la diffusion d'informations relatives aux risques et aux pertes subies dans le passé – est l'étape suivante. La réduction des risques de catastrophe requiert l'intervention de tous les acteurs des secteurs public et privé et de la société civile. La collecte et la diffusion d'informations devraient permettre de disposer gratuitement d'informations sur les risques et les pertes subies dans le passé, ce qui contribue à l'efficacité de l'action. De telles informations permettent à toutes les parties prenantes d'assumer la responsabilité de leurs actes et de mieux définir les priorités aux fins de la planification; elles améliorent également la transparence des opérations et la surveillance et le contrôle du public. La Commission tient à souligner qu'il est souhaitable que des informations sur les risques et les pertes subies dans le passé soient diffusées et disponibles gratuitement, ce qui correspond à la tendance dominante, qui met l'accent sur l'accès du public à ces informations. La Commission, tout en constatant l'existence de cette

tendance, a estimé qu'il était préférable d'en traiter dans le commentaire plutôt que dans le paragraphe 2 lui-même, car en faire une obligation juridique uniforme pourrait gêner certains États.

21) La troisième mesure concerne les systèmes d'alerte rapide, qui permettent de déclencher et de mettre en œuvre des plans d'urgence, limitant ainsi l'exposition à un aléa; en tant que tels, ils sont une condition préalable à une préparation et une intervention efficaces.

22) Comme expliqué au paragraphe 11) ci-dessus, le paragraphe 2 concerne la prise des mesures envisagées au niveau national. Tout élément interétatique sera couvert par l'obligation de coopérer énoncée à l'article 5, lu en même temps que l'article 5 *ter*. C'est pourquoi l'étendue d'une éventuelle obligation juridique internationale relative à l'une quelconque des mesures énumérées ou aux autres mesures qui peuvent être prises pour réduire les risques de catastrophe doit être déterminée au regard des accords ou arrangements spécifiques que chaque État a conclus en la matière avec d'autres acteurs avec lesquels il a l'obligation de coopérer.
