

Protection des personnes en cas de catastrophe

Propositions de modification du projet d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe

France

(décembre 2025)

Dans le paragraphe 4 de la résolution 79/128, du 4 décembre 2024, l'Assemblée générale des Nations Unies a décidé

« d'élaborer et de conclure un instrument juridiquement contraignant sur la protection des personnes en cas de catastrophe, sans préjudice des effets juridiques de toute disposition particulière qu'il pourrait contenir, au plus tard à la fin de 2027, aux dates et au lieu ainsi que selon les modalités qu'elle fixera à sa quatre-vingtième session ».

Dans ce contexte, l'Assemblée a invité

« les gouvernements à soumettre des propositions de modification du projet d'articles au Secrétaire général, au plus tard le 31 décembre 2025, en vue de l'établissement du texte de synthèse qui servira de base aux négociations de l'instrument juridiquement contraignant visé au paragraphe 4 ci-dessus, et [a] pri[é] le Secrétaire général de communiquer au groupe de travail une compilation de toutes les propositions reçues ».

Le thème de la protection des personnes en cas de catastrophe revêt une importance croissante pour les Etats du fait que les catastrophes, notamment naturelles, augmentent en fréquence et en intensité. La conclusion d'un instrument international sur ce sujet pourra présenter un intérêt pour l'ensemble des Etats car nul n'est aujourd'hui à l'abri de telles catastrophes.

La France relève l'intérêt des travaux de la Commission du droit international (CDI) sur ce sujet, lesquels ont abouti, en 2016, à un « Projet d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe », avec des commentaires y relatifs. La France remercie de nouveau la Commission pour l'ampleur du travail accompli.

Dans ce contexte, la France a l'honneur de transmettre au Secrétariat général les présentes propositions de modifications du projet d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe.

Dans le cadre des présentes observations, les propositions de suppressions sont marquées comme barrées (~~exemple~~) et les propositions d'ajouts sont marquées en rouge (**exemple**).

La France précise que les présentes propositions d'amendement sont sans préjudice des autres propositions qui pourraient être ultérieurement présentées par les autorités françaises dans le cadre des travaux sur l'élaboration d'un instrument juridiquement contraignant relatif à la protection des personnes en cas de catastrophe.

Préambule

~~Ayant à l'esprit~~ **Considérant** l'alinéa a du paragraphe 1 de l'Article 13 de la Charte des Nations Unies, qui dispose que l'Assemblée générale provoque des études et fait des recommandations en vue d'encourager le développement progressif du droit international et sa codification,

~~Considérant~~ **Ayant à l'esprit** la fréquence et la gravité des catastrophes naturelles ou d'origine humaine et leurs effets destructeurs à court et à long terme,

Pleinement conscients des besoins essentiels des personnes touchées par des catastrophes, et sachant que les droits de ces personnes doivent être respectés dans ces circonstances,

Sachant que la solidarité est une valeur fondamentale dans les relations internationales et qu'il importe de renforcer la coopération internationale pour toutes les phases des catastrophes,

Soulignant le principe de la souveraineté des États et réaffirmant en conséquence que l'État touché par une catastrophe a le rôle principal en ce qui concerne la fourniture des secours,

La France propose un amendement de nature terminologique au Préambule du projet d'articles. Selon l'approche française, l'emploi du terme « considérant » sert en effet traditionnellement à viser les textes juridiques.

*

Article premier

Champ d'application

Le présent projet d'articles s'applique à la protection des personnes en cas de catastrophe.

La France n'a pas de proposition d'amendement à formuler en ce qui concerne l'article premier du projet d'articles, lequel circonscrit correctement le champ d'application du texte.

*

Article 2

Objet

L'objet du présent projet d'articles est de faciliter une réponse aux catastrophes ~~et une réduction des risques de catastrophes~~ qui soient adéquates, **concertée**, et efficaces, de manière à répondre aux besoins essentiels des personnes concernées, dans le plein respect de leurs droits **fondamentaux**.

La France propose de supprimer la mention « réduction des risques de catastrophe » du projet d'article 2. Cette proposition a pour objectif d'assurer la cohérence d'ensemble du texte, dont les différentes dispositions portent, en réalité, sur la réaction et le relèvement immédiat face aux catastrophes. Il peut, à cet égard, être rappelé que la question du champ *ratione temporis* du projet d'articles a été abordée par la CDI dans son commentaire sous le projet d'article premier, lequel indique que

« Comme le suggèrent les mots « en cas de » qui figurent dans l'intitulé du sujet, le champ d'application du projet *d'articles ratione temporis* est principalement axé sur la réponse et la phase initiale de relèvement immédiatement postérieures à la catastrophe, y compris la phase de reconstruction ».

Si la question de la prévention des catastrophes présente, à l'évidence, un enjeu fondamental, elle n'est pas couverte par le champ des projets d'articles, dont la logique est de se focaliser sur la réaction et le relèvement immédiatement postérieur aux catastrophes. L'action préventive est nécessaire, mais elle répond à de toutes autres considérations juridiques que celles développées dans le projet d'articles et relève d'un régime distinct.

Par ailleurs, la France propose l'ajout du terme « concertée » dans le projet d'article 2. En effet, une réponse aux catastrophes ne peut être pleinement adéquate et efficace que si elle est coordonnée entre tous les acteurs concernés. Cette nécessité ressort également du commentaire élaboré par la CDI sous le projet d'article 2 et il est donc proposé d'ajouter ce point dans le projet d'article.

Enfin, la France propose l'ajout du terme « fondamentaux » à la fin du projet d'article 2. En effet, l'approche de l'assistance humanitaire fondée sur les droits suppose nécessairement une différenciation entre les victimes afin d'identifier les droits subjectifs de chacun. En ce sens, elle devrait se concentrer sur les droits fondamentaux de la personne humaine, et non sur l'intégralité des droits patrimoniaux et extrapatrimoniaux acquis par les individus dans l'ordre juridique interne dont ils relèvent. C'est la raison pour laquelle il est proposé d'apporter cette précision relative aux droits concernés.

*

Article 3

Termes employés

Aux fins du présent projet d'articles :

- a) Par « catastrophe », on entend un événement ou une série d'événements ~~calamiteux~~, **à l'exception des conflits armés**, provoquant des pertes massives en vies humaines, de grandes souffrances humaines et une détresse aiguë, des déplacements massifs de population, ou des dommages matériels ou environnementaux de grande ampleur, perturbant ainsi gravement le fonctionnement de la société **à quelque échelle que ce soit** ;
- b) Par « État touché », on entend un État victime d'une catastrophe qui survient sur son territoire ou sur un territoire relevant de sa juridiction ou sous son contrôle ;
- c) Par « État prêtant assistance », on entend tout État prêtant assistance à un État touché avec le consentement de ce dernier ;
- d) Par « autre acteur prêtant assistance », on entend toute organisation intergouvernementale compétente, toute organisation non gouvernementale pertinente ou toute autre entité qui prête assistance à un État touché avec le consentement de celui-ci ;
- e) Par « assistance extérieure », on entend le personnel de secours, l'équipement et les biens, ainsi que les services que procure un État ou autre acteur prêtant assistance à l'État touché aux fins de secours ;
- f) Par « personnel de secours », on entend le personnel civil ou militaire envoyé par un État prêtant assistance ou d'autres acteurs prêtant assistance aux fins de secours ;
- g) Par « l'équipement et les biens », on entend le matériel, les outils, les machines, les animaux dressés à des fins particulières, les denrées alimentaires, l'eau potable, les fournitures médicales, les abris, les vêtements, le couchage, les véhicules, le matériel de télécommunications ainsi que tout autre objet nécessaire aux opérations de secours.

L'exclusion explicite des conflits armés de la définition du terme « catastrophe » permet de clarifier le champ du projet d'articles et d'éviter des chevauchements et contradictions entre les règles du droit international humanitaire (DIH) et le projet d'articles, qui pourraient être source de confusion et d'éventuels conflits de normes.

L'exclusion des conflits armés de la définition de la notion de catastrophe clarifie en effet l'articulation du projet d'articles avec le DIH, tout en n'excluant pas la possibilité que les règles du DIH et celles du projet d'articles puissent s'appliquer en même temps dans une situation dans laquelle une catastrophe (au sens du projet d'articles) se déroulerait dans une situation où a déjà lieu, par ailleurs, un conflit armé.

Au demeurant, la proposition d'amendement de la France ne ferait que formaliser et clarifier un point déjà évoqué dans le commentaire sous le projet d'article, dans lequel la CDI énonce qu'« [u]ne situation de conflit armé ne peut être qualifiée de catastrophe en soi aux fins du présent projet d'articles ».

La France estime par ailleurs que le terme « calamiteux » est superflu et mal défini. L'existence d'un seuil de gravité élevé, auquel nous souscrivons pleinement, est suffisamment établie par les autres termes employés (pertes massives / grandes souffrances / détresse aigue etc.).

Il paraît utile d'apporter une précision terminologique à la référence à la « société » dont le fonctionnement est gravement perturbé par la survenue de la catastrophe. La société peut parfois être comprise comme « société nationale » et la définition pourrait ainsi donner à penser qu'une catastrophe qui n'atteint pas la majorité de la population nationale n'en serait pas une (*cf.* le cas où un État laisserait perdurer une situation de crise dans une région ou espace donné pour des raisons politiques, ethniques ou religieuse). C'est la raison pour laquelle le Bureau des Nations Unies pour la réduction des risques de catastrophe précise dans sa définition « [u]ne perturbation grave du fonctionnement d'une communauté ou d'une société, à *quelque échelle que ce soit*, due à des événements dangereux... » (nous soulignons).

Enfin, la France s'interroge sur l'utilité de définir le terme « Personnes » au sens du présent projet d'articles, en raison de la pluralité de sens que ce terme, qui peut renvoyer à la notion de personnalité juridique, est susceptible d'avoir dans les ordres juridiques nationaux.

*

Article 4

Dignité humaine

La dignité inhérente à la personne humaine est respectée et protégée en cas de catastrophe.

La France n'a pas de proposition d'amendement à formuler en ce qui concerne le projet d'article 4.

*

Article 5

Droits de l'homme

Les personnes touchées par les catastrophes ont droit au respect et à la protection de leurs droits de l'homme conformément au droit international.

La France n'a pas de proposition d'amendement à formuler en ce qui concerne le projet d'article 5. Elle s'interroge toutefois sur une possibilité de fusionner les projets d'articles 4 et 5.

*

Article 6

Principes humanitaires

La réponse en cas de catastrophe est apportée conformément aux principes d'humanité, de neutralité, **d'indépendance** et d'impartialité, et sur la base de la non-discrimination, en tenant compte des besoins des personnes particulièrement vulnérables.

La France note que le commentaire de la CDI sous le projet d'article 6 permet de clarifier le fait que si certains de ces principes sont également applicables en droit international humanitaire, cela n'implique pas qu'ils y soient circonscrits. Cela est notamment le cas du principe de neutralité qui, s'il « trouve son origine dans le droit des conflits armés, [...] est néanmoins applicable dans d'autres domaines du droit ».

Elle propose d'ajouter l'indépendance à la liste des principes devant régir la réponse en cas de catastrophe.

*

Article 7

Obligation de coopérer

En appliquant le présent projet d'articles, les États doivent, selon qu'il y a lieu, coopérer entre eux, avec l'Organisation des Nations Unies, avec les composantes du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et avec les autres acteurs prêtant assistance.

La France n'a pas de proposition d'amendement à formuler en ce qui concerne le projet d'article 7.

*

Article 8

Formes de coopération en réponse aux catastrophes

La coopération en réponse aux catastrophes inclut notamment l'aide humanitaire, la coordination des opérations de secours et communications internationales et la mise à disposition de personnel de secours, d'équipement et de biens et de ressources scientifiques, médicales et techniques.

La France n'a pas de proposition d'amendement à formuler en ce qui concerne le projet d'article 8.

*

Article 9

Réduction des risques de catastrophe

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

~~2. Les mesures de réduction des risques de catastrophe incluent notamment la réalisation d'évaluations des risques, la collecte et la diffusion d'informations relatives aux risques et aux pertes subies dans le passé, ainsi que la mise en place et l'exploitation de systèmes d'alerte rapide.~~

En lien avec son commentaire présenté sous le projet d'article 2, la France a, de manière constante, exprimé sa position selon laquelle l'inclusion de la prévention des catastrophes risquait d'éloigner le projet d'instrument du cœur de son objet et d'interférer avec des domaines déjà largement encadrés par des instruments conventionnels bilatéraux ou multilatéraux, notamment en matière d'environnement ou de sécurité industrielle.

Les doutes exprimés par la France en Sixième Commission demeurent pleinement d'actualité : comme l'indique le commentaire de la CDI sous le projet d'article 9, la prévention des risques fait déjà l'objet d'un cadre normatif dense et développé, constitué par des engagements internationaux ainsi qu'un nombre important de dispositifs nationaux de réduction des risques.

Il convient également de rappeler, en la matière, l'existence du *Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015-2030*, adopté lors de la troisième Conférence mondiale de l'ONU du 18 mars 2015, et qui constitue l'un des cadres de référence en matière de prévention des risques de catastrophe.

La France n'est, dès lors, pas convaincue par l'utilité du maintien, dans le futur instrument, d'une telle disposition qui porte sur une question très distincte de celles couvertes, par ailleurs, par le projet de la CDI. Son maintien pourrait porter atteinte à l'équilibre général du texte en élargissant indûment son objet.

*

Article 10

Rôle de l'État touché

1. L'État touché a le devoir d'assurer la protection des personnes ~~et la fourniture de secours~~ sur son territoire, ou sur tout territoire relevant de sa juridiction ou sous son contrôle, **dans toute la mesure du possible.**

2. L'État touché ~~a le rôle principal en ce qui concerne~~ **assure** la direction, le contrôle, la coordination et la supervision de tels secours.

En ce qui concerne le paragraphe 1 du projet d'article 10, les termes « et la fourniture de secours » apparaissent redondants. Le fait d'assurer la « fourniture de secours » est, de l'avis de la France, incluse dans le devoir d'assurer la protection des personnes.

De plus, l'ajout de la formule « dans toute la mesure du possible » permet de clarifier l'obligation pesant sur l'État touché, qui ne peut être qu'une obligation de moyen du fait des réalités et contraintes opérationnelles inhérentes à toute situation de catastrophe.

En effet, il serait difficile d'exiger, dans le contexte extrême d'une catastrophe, une obligation de résultat alors que, par définition, les catastrophes se caractérisent par leur imprévisibilité, l'ampleur potentiellement dévastatrice de leurs effets et la possible destruction des capacités mêmes de l'État à intervenir rapidement et efficacement.

La France recommande une formulation du projet d'article 10 qui soit de nature à reconnaître la réalité de ces contraintes structurelles tout en maintenant une forte exigence de diligence ainsi qu'une obligation de mobilisation maximale des capacités existantes. Une telle formulation préserve ainsi l'équilibre entre l'affirmation d'une obligation pour les États et la prise en compte des limites inhérentes au contexte de catastrophe.

En ce qui concerne le paragraphe 2 du projet d'article, la notion de « rôle principal » n'emporte pas notre assentiment. Elle apparaît juridiquement floue et ne permet pas de traduire de manière suffisamment nette la compétence dont dispose l'État touché en vertu du principe de souveraineté territoriale. Nous proposons de remplacer cette expression par le verbe « assurer ».

*

Article 11

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

Dans la mesure où une catastrophe dépasse manifestement sa propre capacité de réponse, l'État touché a l'obligation de rechercher l'assistance, selon qu'il y a lieu, d'autres États, de l'Organisation des Nations Unies et d'autres acteurs susceptibles de lui prêter assistance.

La France n'a pas de proposition d'amendement à formuler en ce qui concerne le projet d'article 11. Elle relève que les termes « dans la mesure où » conditionnent l'application de l'obligation contenue dans ce projet d'article au constat, par l'Etat touché, de l'existence d'une situation dans laquelle sa capacité d'intervention est manifestement dépassée.

*

Article 12

Offres d'assistance extérieure

1. En cas de catastrophe, les États, l'Organisation des Nations Unies et tout autre acteur susceptible de prêter assistance peuvent offrir leur assistance à l'État touché.
2. Lorsqu'une assistance extérieure est recherchée par un État touché et que celui-ci a adressé une demande à cet effet à un autre État, à l'Organisation des Nations Unies ou à tout autre acteur susceptible de prêter assistance, le destinataire examine cette demande dûment et sans tarder ~~elle-ci~~ et fait part également sans tarder de sa réponse à l'État touché.

La France n'a qu'une proposition d'amendement technique à formuler en ce qui concerne le projet d'article 12, en raison d'une erreur matérielle se trouvant dans la version française du texte.

Article 13

Consentement de l'État touché à l'assistance extérieure

1. La fourniture de l'assistance extérieure requiert le consentement de l'État touché.
2. Le consentement à l'assistance extérieure ne saurait être refusé arbitrairement.
3. Lorsqu'une assistance extérieure lui est offerte conformément au présent projet d'articles, l'État touché doit, dans la mesure du possible, faire connaître dans les meilleurs délais sa décision au sujet de l'offre d'assistance.

La France n'a pas de proposition d'amendement à formuler en ce qui concerne le projet d'article 13. Elle estime que ce projet d'article repose sur un équilibre entre le respect de la souveraineté de l'Etat touché et la nécessité humanitaire de porter assistance aux populations sinistrées.

En ce qui concerne, en particulier, la notion de « refus arbitraire », la France a bien pris note des commentaires élaborés par la CDI sous le projet d'article. La réponse à la question de savoir si le refus du consentement présente un caractère arbitraire doit être déterminée au cas par cas, bien que plusieurs principes puissent être posés à titre de règle générale.

Tout d'abord, le refus du consentement à l'assistance extérieure n'est pas arbitraire lorsque l'État a la capacité de fournir, et la volonté de fournir, une réponse adéquate et efficace à une catastrophe en s'appuyant sur ses ressources propres. Ensuite, le refus du consentement à l'assistance extérieure n'est pas arbitraire si l'État touché a accepté une assistance appropriée et suffisante d'une autre source. Enfin, le refus du consentement n'est pas arbitraire si l'offre considérée n'est pas faite conformément au présent projet d'articles.

Il convient par ailleurs de préciser que le constat d'un refus arbitraire émanant de l'Etat touché n'est pas de nature à conférer à l'Etat faisant une offre d'assistance un titre juridique pour intervenir unilatéralement sur le territoire de l'Etat touché, sans son consentement.

*

Article 14

Conditions de fourniture de l'assistance extérieure

L'État touché peut poser des conditions à la fourniture de l'assistance extérieure **prévues par son droit national et conformément à l'article 15 du présent projet d'articles**. De telles conditions doivent être conformes au présent projet d'articles **ainsi qu'**—aux **autres** règles applicables du droit international ~~et au droit national de l'État touché~~. Elles doivent prendre en compte les besoins identifiés des personnes touchées par les catastrophes et la qualité de l'assistance. Lorsqu'il formule de telles conditions, l'État touché doit indiquer la portée et le type de l'assistance requise.

La France propose de clarifier la rédaction du projet d'article 14 tout en l'articulant plus clairement avec le projet d'article 15.

Ainsi rédigé, le projet d'article 14 établirait sans ambiguïté que l'Etat touché a, sur la base de sa souveraineté nationale, le droit de fixer des conditions à la fourniture de l'assistance extérieure dans le cadre de son droit national. Ce droit d'établir des conditions devrait toutefois s'exercer conformément au projet d'article 15 en vue de faciliter la délivrance de l'aide.

Par ailleurs, il convient de rappeler que l'établissement de ces conditions s'opère nécessairement en conformité avec l'ensemble du projet d'articles et des autres règles applicables du droit international.

*

Article 15

Facilitation de l'assistance extérieure

1. L'État touché prend les mesures nécessaires, dans le cadre de son droit national, afin de faciliter la fourniture prompte et effective de l'assistance extérieure en ce qui concerne, en particulier :

a) Le personnel de secours, dans des domaines tels que les privilèges et immunités, les conditions de visa et d'entrée, les permis de travail et la liberté de circulation ; et

b) L'équipement et les biens, dans des domaines comme la réglementation douanière et les droits de douane, l'imposition, le transport, ainsi que leur cession.

2. L'État touché s'assure que ses textes législatifs et réglementaires pertinents sont facilement accessibles aux fins de faciliter le respect du droit national.

La France n'a pas de proposition d'amendement à formuler en ce qui concerne le projet d'article 15. Elle estime qu'il convient d'éviter que, faute de cadre adapté, les secours soient déraisonnablement retardés par diverses procédures (visa, formalités d'entrée, restrictions de circulation, etc.), ce qui compromettrait l'efficacité de l'aide dans les premiers jours suivant une catastrophe.

Dans ce contexte, le projet d'article 15 ne crée pas un régime juridique autonome mais invite l'État touché à mobiliser, « dans le cadre de son droit national », les instruments et modèles existants pour garantir un déploiement rapide et effectif des personnels de secours.

*

Article 16

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

L'État touché prend les mesures appropriées pour assurer la protection du personnel de secours et de l'équipement et des biens présents sur son territoire, ou sur tout territoire relevant de sa juridiction ou sous son contrôle, aux fins d'y fournir une assistance extérieure.

La France n'a pas de proposition d'amendement à formuler en ce qui concerne le projet d'article 16.

*

Article 17

Cessation de l'assistance extérieure

L'État touché, l'État qui lui prête assistance, l'Organisation des Nations Unies ou tout autre acteur prêtant assistance peut mettre fin à l'assistance extérieure à tout moment. Tout État ou acteur qui compte mettre fin à son assistance le notifie de manière appropriée. L'État touché et, selon le cas, l'État qui lui prête assistance, l'Organisation des Nations Unies ou tout autre acteur prêtant assistance se consultent au sujet de cette cessation et de ses modalités.

La France n'a pas de proposition d'amendement à formuler en ce qui concerne le projet d'article 17. Elle prend note du commentaire sous le projet d'article, selon lequel « l'expression "à tout moment" n'a pas pour objet de légitimer tout retrait arbitraire de consentement ». Il est en effet important d'assurer que la fin de l'assistance se déroule de façon coordonnée entre l'ensemble des parties prenantes, en vue d'éviter, le cas échéant, toute rupture dans l'acheminement des secours auprès des personnes sinistrées.

*

Article 18

~~Relation avec d'autres règles de droit international~~

- ~~1. Le présent projet d'articles est sans préjudice des autres règles de droit international.~~
- ~~2. Le présent projet d'articles ne s'applique pas dans la mesure où la réponse à une catastrophe est régie par les règles du droit international humanitaire.~~

La France éprouve des doutes à l'égard des deux paragraphes constitutifs du projet d'article 18 et propose, par conséquent, de le supprimer.

En effet, la valeur ajoutée du paragraphe 1 du projet d'article 18 n'apparaît pas évidente. Il s'agit d'une clause dite « sans préjudice » rappelant l'existence des autres règles de droit international. La France a bien pris note du commentaire sous ce projet d'article, selon lequel cette clause viserait à assurer que d'autres catégories de règles, notamment issues du droit des traités, ne seraient pas supplantées par le projet d'articles. Elle ne comprend toutefois pas l'intérêt de maintenir cette clause « sans préjudice » dès lors que rien, dans le projet d'articles, ne semble contredire, ni même entrer en tension, avec d'autres règles de droit international.

Concernant ensuite le paragraphe 2, en cohérence avec sa demande de clarification effectuée quant au projet d'article 3, la France estime que celui-ci devrait être supprimé. En effet, le fait d'évoquer le cas d'une « catastrophe [...] régie par les règles du droit international humanitaire » introduit une sérieuse confusion sur la notion même de catastrophe et sur la possibilité que ce terme puisse également désigner la survenance d'un conflit armé. Par ailleurs, le droit international général contient déjà des mécanismes permettant, le cas échéant, l'application articulée de différents corpus juridiques lorsque la situation le justifie./.