

PROTECTION DES PERSONNES EN CAS DE CATASTROPHE

[Point 4 de l'ordre du jour]

DOCUMENT A/CN.4/662

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

[Original: anglais]
[3 mai 2013]

TABLE DES MATIÈRES

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

Instruments multilatéraux cités dans le présent rapport

Sources

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

Sources

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

Ouvrages cités dans le présent rapport

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

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

Introduction*

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

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

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

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

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

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

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

⁴ *Ibid.*, par. 181.

⁵ *Ibid.*, par. 187.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹³ *Ibid.*, p. 216, par. 1.

¹⁴ *Ibid.*, p. 217, par. 6.

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

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

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

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

¹⁷ Ibid., p. 223, par. 34.

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

¹⁹ Ibid., p. 159, par. 57.

²⁰ Ibid., p. 160, par. 66.

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

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

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

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

²² Ibid., p. 201, par. 29.

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

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

²⁵ Ibid., par. 114.

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

Prévention

A. Évolution du concept de réduction des risques de catastrophe

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

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

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

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

²⁸ Ibid., avant-propos.

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

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

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

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

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

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

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

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

³⁰ Ibid., annexe II, par. 2.

³¹ Ibid., annexe I, par. 5.

³² Ibid., annexe II, par. 3.

³³ Ibid., par. 7 c.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁴⁶ Ibid., par. 3, 4, 6 et 10.

⁴⁷ Ibid., par. 6.

⁴⁸ Ibid., par. 13.

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

⁵⁰ Ibid., résolution 2.

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

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

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

³⁶ A/58/277, par. 1.

³⁷ Ibid., par. 17.

³⁸ Ibid., par. 20.

³⁹ Ibid., par. 59 et 60.

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

⁴¹ Ibid., par. 7.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁵⁵ Ibid., résolution 2, par. 13 c.

⁵⁶ Ibid., résolution 2, par. 9.

⁵⁷ Ibid., résolution 2, par. 11.

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

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

gouvernements avaient eu le plus de “succès”⁶⁰». Le rapport souligne qu’au niveau régional le Cadre d’action de Hyogo «a entraîné un élan considérable de changement au niveau régional⁶¹».

31. La troisième session de la Plateforme mondiale pour la réduction des risques de catastrophe s’est tenue en mai 2011, sur la base des conclusions de la deuxième session, organisée en 2009, des résultats de l’examen à mi-parcours et du *Bilan mondial 2011 sur la réduction des risques de catastrophe*, établi par la Stratégie internationale de prévention des catastrophes⁶². La Plateforme a estimé qu’il était essentiel de prendre des mesures pour inciter à investir dans la prévention et a constaté que peu d’États intégraient la prévention des catastrophes dans la planification de la reconstruction et du redressement⁶³. Selon la synthèse du Président, «[l]es discussions de la troisième session ont démontré que nous possédons actuellement les connaissances, les moyens et la volonté de faire de la réduction des risques de catastrophe une priorité nationale, locale et internationale⁶⁴».

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

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

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

34. Les progrès accomplis dans le domaine des changements climatiques ont permis de réduire les risques de catastrophe, singulièrement au sein du Cadre de l’adaptation de Cancún afin de renforcer les initiatives en faveur de l’adaptation, de s’efforcer de réduire les vulnérabilités et d’améliorer la résilience dans les pays en développement, en tenant dûment compte du Cadre d’action de Hyogo (FCCC/CP/2010/7/Add.1, par. 14 e). En outre, dans le document final de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable, intitulé «L’avenir que nous voulons», adopté en 2012, les chefs d’État et de gouvernement et les représentants de haut niveau ont réaffirmé leur engagement envers le Cadre d’action de Hyogo⁷³. Ils ont appelé à «prendre de toute urgence des mesures visant à atténuer les risques de catastrophe et à accroître la résilience [...] pour qu’à l’avenir ces considérations soient prises en compte [...] dans les politiques, plans, programmes et budgets à tous les niveaux ainsi que par les instances compétentes⁷⁴».

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

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

⁶¹ Ibid., sect. 3.2.

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

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

⁶⁴ Ibid., par. 4.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁷⁴ Ibid.

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

B. La prévention, principe du droit international

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. DROIT DES DROITS DE L'HOMME

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

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

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

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

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

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

46. Toujours dans son rapport préliminaire, le Rapporteur spécial a donné comme exemples de droits de l'homme d'intérêt particulier en cas de catastrophe : le droit à la vie, le droit à l'alimentation, le droit à la santé et aux soins médicaux, le droit à l'eau, le droit à un logement, à des vêtements et à des services d'assainissement convenables et le

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

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

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

⁹² *Ibid.*

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

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

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

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

⁹⁷ *Ibid.*, par. 26.

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

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

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

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

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

¹⁰³ *Ibid.*

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

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

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

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

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

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

¹⁰⁸ Rapport du Comité des droits de l'homme, *Documents officiels de l'Assemblée générale, trente-septième session, Supplément n° 40 (A/37/40)*, annexe V, observation générale n° 6 (article 6), p. 104, par. 5 («De plus, le Comité a noté que le droit à la vie a été trop souvent interprété de façon étroite. L'expression "le droit à la vie [...] inhérent à la personne humaine" ne peut pas être entendue de façon restrictive et la protection de ce droit exige que les États adoptent des mesures positives. À cet égard, le Comité estime qu'il serait souhaitable que les États parties prennent toutes les mesures possibles pour diminuer la mortalité infantile et pour accroître l'espérance de vie, en particulier des mesures permettant d'éliminer la malnutrition et les épidémies»).

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

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

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

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

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

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

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

¹¹¹ Ibid.

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

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

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

¹¹⁵ Voir art. 2.

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

¹¹⁷ Art. 27, par. 1.

¹¹⁸ Art. 27, par. 3.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

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

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

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

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

¹²⁶ Voir *infra* le paragraphe 61.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹³² *Ibid.*, principe 11.

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

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

¹³⁵ *Ibid.*

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

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

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

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

a) *Devoir de diligence*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

b) Principe de précaution

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁶⁹ *Ibid.*

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

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

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

¹⁷³ *Ibid.*, par. 7.

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

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

¹⁶¹ *Ibid.*, par. 18.

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

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

¹⁶⁴ *Ibid.*, par. 152.

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

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

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

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

C. Coopération internationale en matière de prévention

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. INSTRUMENTS BILATÉRAUX

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁹⁰ *Ibid.*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. INSTRUMENTS MULTILATÉRAUX

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

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

²²⁰ Voir *supra* la note 198.

²²¹ Voir *supra* la note 203.

²²² *Ibid.*, art. 1.

²²³ *Ibid.*, art. 3.

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

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

²²⁶ *Ibid.*, art. 13.

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

²²⁸ *Ibid.*, art. 11.

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

²¹⁴ *Ibid.*, quatrième paragraphe du préambule.

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

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

²¹⁷ *Ibid.*

²¹⁸ Voir *supra* la note 209.

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

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

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

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

a) Instruments mondiaux

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

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

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

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

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

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

²³³ Art. 4.

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

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

²³⁶ Art. 3, par. 1.

²³⁷ Article premier, par. 7.

²³⁸ Art. 3, par. 2 *a*.

²³⁹ Art. 3, par. 2 *b*.

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

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

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

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

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

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

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

²⁴⁴ Art. 3, par. 4.

²⁴⁵ Art. 8, par. 1.

²⁴⁶ Art. 6, par. 1.

²⁴⁷ Article premier, par. 1 et 2.

²⁴⁸ Art. 1, par. iii).

²⁴⁹ Ibid.

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

²⁵¹ Article premier, par. 1.

²⁵² Art. 2.

²⁴⁰ Art. 3, par. 2 c.

²⁴¹ Art. 9, par. 1.

²⁴² Art. 2, par. 1.

²⁴³ Art. 3, par. 1.

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

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

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

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

b) Instruments régionaux

i) Asie

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

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

²⁵³ Art. 3, par. 3.

²⁵⁴ Art. 4, par. 2 a.

²⁵⁵ Art. 4, par. 1 b.

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

²⁵⁷ Art. 3.

²⁵⁸ Art. 6 et 7.

²⁵⁹ Art. 14.

²⁶⁰ Art. 3 a.

²⁶¹ Art. 4 et 5.

²⁶² Art. 10, par. 3 a.

²⁶³ Art. 2, par. 1.

²⁶⁴ Art. 2.

²⁶⁵ Art. 3, par. 4.

²⁶⁶ Art. 4 b.

²⁶⁷ Art. 4 d.

²⁶⁸ Art. 5.

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

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

²⁶⁹ Art. 6, par. 1.

²⁷⁰ Art. 6, par. 2.

²⁷¹ Art. 7.

²⁷² Art. 8.

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

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

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

²⁷⁶ Par. 33.

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

ii) Afrique

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

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

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

iii) Région arabe

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

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

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

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

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

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

iv) Europe

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

²⁸⁴ Ibid., p. 4.

²⁸⁵ Ibid.

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

²⁸⁷ Art. 176 C.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

²⁹⁷ Voir *supra* la note 293.

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

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

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

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

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

v) Amérique latine et Caraïbes

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

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

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

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

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

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

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

³⁰⁰ Voir *supra* la note 188.

³⁰¹ Par. 20.

D. Lois et politiques nationales

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

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

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

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

³⁰² Voir *supra* le paragraphe 35.

³⁰³ Ibid.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

³³⁶ Voir *supra* la note 306.

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

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

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

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

³⁴¹ Voir *supra* la note 315.

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

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

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

³⁴⁵ Voir *supra* la note 326.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(Suite de la note 354.)

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

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

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

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

1. PRÉVENTION DES RISQUES

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

a) Évaluation des risques

124. Selon le Cadre d'action de Hyogo,

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

126. La Stratégie de Yokohama énonce, comme premier principe, que «[l']évaluation des risques est une mesure indispensable à l'adoption de politiques et de dispositions visant à une prévention appropriée et efficace des catastrophes³⁶²», l'Assemblée générale soulignant quant à elle que, pour réduire la vulnérabilité aux phénomènes naturels dangereux et pour remédier aux effets défavorables qu'ont les catastrophes naturelles, il conviendrait de prévoir des évaluations des risques dans les programmes de réduction des risques de catastrophe aux niveaux national et local³⁶³.

127. L'évaluation des risques au niveau national diffère d'un État à l'autre selon les impératifs financiers et scientifiques, les besoins régionaux et locaux et l'approche nationale de la matière. En 2011, 12 des 15 États membres du Groupe des Vingt qui ont répondu à une enquête ont dit procéder à des évaluations nationales des risques, les autres ayant annoncé la mise en œuvre d'un système d'évaluation des risques dès 2013³⁶⁴. Il ressort de l'examen des évaluations nationales et locales des risques fondées sur des données relatives aux aléas et aux vulnérabilités que c'est là la formule la plus visitée en matière de stratégie de prévention dans le contexte du Cadre d'action de Hyogo³⁶⁵.

128. On sait que les États sollicitent un concours aux fins de leur évaluation nationale des risques. Au moins 40 pays ont sollicité le concours du Programme des Nations Unies pour le développement, dans le cadre du Programme mondial de détection des risques, pour améliorer leur connaissance des risques de catastrophe à la faveur des évaluations des risques et des systèmes nationaux d'information sur les risques³⁶⁶. Douze pays d'Amérique latine et d'Asie du Sud ont demandé une aide

technique en matière d'évaluation dans le cadre de l'analyse probabiliste des risques en Amérique centrale³⁶⁷.

129. Certains des 14 États retenus aux fins de l'étude privilégient la détection, l'évaluation et le suivi des risques de catastrophe. L'Inde, par exemple, prescrit aux États et aux districts de mettre au point des plans pour pouvoir recenser les vulnérabilités particulières et arrêter des mesures afin d'atténuer les dommages susceptibles d'en découler³⁶⁸. À cette fin, la législation prescrit le respect des directives de prévention et d'atténuation et l'inspection de conformité des bâtiments aux normes de prévention applicables³⁶⁹. S'il peut prendre différentes formes, le suivi des risques repose d'ordinaire sur des évaluations des risques et des prévisions météorologiques. Ainsi, la législation japonaise prescrit aux autorités locales d'établir des prévisions météorologiques aux fins de la prévention des catastrophes provoquées par les tempêtes³⁷⁰. La loi philippine prescrit l'évaluation des risques et le perfectionnement des connaissances³⁷¹. Au Viet Nam, l'ordonnance institue les prévisions et le suivi météorologiques et envisage un partenariat public-privé à ces fins³⁷². De même, aux Philippines, la loi prescrit de recenser, d'évaluer et de hiérarchiser les aléas et risques³⁷³, le but étant de compiler les informations locales concernant les risques de catastrophe, y compris les catastrophes naturelles, les vulnérabilités et les risques liés au changement climatique, afin d'établir et de tenir à jour une cartographie des risques locaux³⁷⁴.

130. Certains États procèdent normalement à la surveillance météorologique pour détecter les risques potentiels. Aux États-Unis, par exemple, le Service météorologique national, initialement au service du monde agricole, ne cesse de montrer son utilité pour la prévention des catastrophes³⁷⁵. Dans ce pays, les prévisions météorologiques sont l'affaire d'un certain nombre d'entités, dont le Service météorologique national, la Federal Aviation Administration (qui établit des prévisions à l'intention des compagnies aériennes et pour les vols), la National Oceanic and Atmospheric Administration (qui met en œuvre le dispositif national d'alerte en cas d'urgence), et de plusieurs autorités d'États, comme l'Utah Department of Transportation (qui prévoit les risques d'avalanche)³⁷⁶. En outre, les États coopèrent à l'élaboration de systèmes d'alerte météorologique internationaux, sous l'égide de l'Organisation météorologique mondiale³⁷⁷.

³⁶¹ Ibid.

³⁶² Rapport de la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes naturelles (A/CONF.172/9) [voir *supra* la note 29], chap. I, résolution 1, annexe I.

³⁶³ Résolutions 59/233, du 22 décembre 2004, par. 3; 61/200, du 20 décembre 2006, par. 7; et 63/217, du 19 décembre 2008, par. 10.

³⁶⁴ Voir le cadre méthodologique du G20 et de l'OCDE sur l'évaluation des risques de catastrophe et le financement de ces risques, disponible en ligne à l'adresse suivante: www.oecd.org/gov/risk/G20disasterriskmanagement.pdf (en anglais).

³⁶⁵ Voir la compilation des rapports nationaux sur le suivi de la mise en œuvre du Cadre d'action de Hyogo (2009-2011), Cadre d'action de Hyogo, priorité 1, indicateur de base 1.1; disponible en ligne à l'adresse suivante: www.preventionweb.net/english/hyogo/progress/documents/hfa-report-priority1-1%282009-2011%29.pdf (en anglais).

³⁶⁶ Parmi les réalisations, on citera l'élaboration d'une évaluation nationale des risques et d'un profil de risques national en République démocratique populaire lao; l'élaboration d'évaluations des risques urbains au Mexique, au Mozambique et au Népal; la création d'un observatoire national des catastrophes en Arménie; et le lancement d'une évaluation complète des risques au Mozambique.

³⁶⁷ Bangladesh, Bhoutan, Chili, Colombie, Costa Rica, El Salvador, Inde, Népal, Pakistan, Panama, Pérou et Sri Lanka.

³⁶⁸ Inde, loi relative à la gestion des catastrophes (voir *supra* la note 315), art. 21.

³⁶⁹ Ibid., art. 30.

³⁷⁰ Japon, loi sur la lutte contre les catastrophes (voir *supra* la note 342), art. 35.

³⁷¹ Philippines, loi nationale relative à la réduction et à la gestion des risques de catastrophe de 2010 (voir *supra* la note 344), par. 3, 4 et 12.

³⁷² Viet Nam, ordonnance relative à la prévention et à la maîtrise des inondations et des orages, et mesures d'application (voir *supra* la note 349), art. 10 et 11.

³⁷³ Philippines, loi nationale relative à la réduction et à la gestion des risques de catastrophe de 2010 (voir *supra* la note 344), par. 9.

³⁷⁴ Ibid., par. 12.

³⁷⁵ Baum, *When Nature Strikes: Weather Disasters and the Law*, p. 3.

³⁷⁶ Ibid., p. 9 et 14.

³⁷⁷ Ibid., p. 15.

b) *Collecte et diffusion d'informations sur les risques*

131. Rassembler et diffuser l'information sur les risques participe de la prévention en ce que cela permet de réduire les vulnérabilités et de renforcer la capacité de résistance aux catastrophes, comme le dit le Cadre d'action de Hyogo :

Les catastrophes peuvent être en grande partie prévenues si les populations sont bien informées et acquises à une culture de la prévention et de la résilience, ce qui exige de recueillir, de rassembler et de diffuser les connaissances et les informations pertinentes concernant les aléas, les facteurs de vulnérabilité et les capacités³⁷⁸.

En outre, comme il ressort d'un rapport sur la mise en œuvre du Cadre d'action :

Les méthodes de collecte et de diffusion de données permettent aux décideurs et au public de comprendre les risques auxquels sont exposés un pays ainsi que ses vulnérabilités sociales, économiques, environnementales et physiques. Grâce à ces informations, diffusées largement et en temps voulu, les populations peuvent prendre des mesures efficaces de réduction des risques³⁷⁹.

132. Au titre de la troisième priorité du Cadre d'action de Hyogo, les États doivent entreprendre toute une série d'activités, notamment permettre la gestion et la mise en commun de l'information en fournissant, par exemple, « des informations faciles à comprendre sur les risques de catastrophe et les moyens de protection possibles³⁸⁰ ». La Stratégie de Yokohama préconise la collecte et la diffusion d'informations « pour sensibiliser davantage le public aux catastrophes naturelles et lui faire comprendre qu'il est possible d'en atténuer les effets³⁸¹ ».

133. La collecte et la diffusion de données sont partie intégrante des politiques nationales. Ainsi, la Chine a dit avoir adopté une politique ambitieuse dans le but de rendre accessible l'information sur les risques, y compris au moyen d'une stratégie de sensibilisation de l'ensemble des habitants³⁸². D'autres pays consacrent des bases de données aux pertes occasionnées par les catastrophes, les décideurs pouvant ainsi s'informer des risques et des vulnérabilités au niveau local³⁸³.

134. Parmi les 14 États retenus, le Royaume-Uni a adopté une loi qui prescrit la tenue d'un registre des ouvrages et édifices vulnérables et la diffusion de cartes et d'informations concernant les risques d'inondation et d'érosion³⁸⁴. En Algérie, la loi stipule que les citoyens ont le droit de connaître les vulnérabilités et les risques auxquels ils sont exposés en matière de catastrophes, les services qui sont à leur disposition pour la prévention des

risques et l'identité des acteurs chargés de la gestion des catastrophes³⁸⁵. La Colombie a mis en place un système national d'information aux fins de la gestion des risques de catastrophe, spécialement chargé de recueillir et de publier des informations relatives aux normes, protocoles, solutions techniques et méthodes qui permettent de réduire les risques. Cette entité se veut essentiellement banque de connaissances en matière de réduction des risques de catastrophe³⁸⁶.

135. Dans certains cas, l'État a été poussé par des accidents industriels à adopter des règles plus strictes, qui ont eu comme corollaire de réduire les risques de catastrophe causée par l'homme grâce à l'identification des risques et au partage de l'information. En 1984, une fuite de gaz chimique dans une usine chimique à Bhopal (Inde) a fait des milliers de morts et de blessés au sein de la population vivant à proximité³⁸⁷. À la suite de cet accident, l'Inde a adopté une législation portant réglementation du secteur industriel. La loi de 1986 relative à la protection de l'environnement interdit aux industries d'exploitation ou de transformation d'émettre des polluants de l'environnement au-delà des normes prescrites³⁸⁸. Aux termes de la réglementation de 1989 relative à la fabrication, l'entreposage et l'importation de produits chimiques dangereux, les autorités chargées de la lutte contre la pollution ont pour mission d'inspecter régulièrement les entreprises industrielles³⁸⁹ et d'exiger qu'elles fournissent des rapports d'audit ainsi que des plans de gestion des situations d'urgence et des catastrophes³⁹⁰.

136. La catastrophe de Bhopal a également poussé les autorités à prescrire des études d'impact sur l'environnement, de nature à renseigner sur tous les effets potentiellement néfastes sur l'environnement et les plans de gestion des catastrophes prévus pour y faire face, qui sont un autre moyen d'identifier les risques et de partager l'information³⁹¹. La réglementation industrielle peut également consacrer le droit à l'information, telle que la loi sur la planification d'urgence et le droit à l'information, adoptée par les États-Unis en 1986, qui prescrit l'inventaire des rejets toxiques³⁹². En vertu de cette loi, la publication des produits chimiques toxiques est obligatoire³⁹³. Ces informations sont ensuite utilisées par d'autres groupes pour mieux comprendre les risques, leur répartition et leur réduction³⁹⁴.

c) *Mesures de contrôle de l'occupation des sols*

137. Les mesures de contrôle de l'occupation des sols sont le moyen pour l'État d'interdire certaines activités

³⁷⁸ Rapport de la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes (A/CONF.206/6) [voir *supra* la note 49], chap. I, résolution 2, par. 18.

³⁷⁹ « Implementing the Hyogo Framework for Action in Europe: Advances and Challenges », p. 36, disponible en ligne à l'adresse suivante : www.unisdr.org/files/48254_hfareport2016.pdf.

³⁸⁰ Rapport de la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes (A/CONF.206/6) [voir *supra* la note 49], chap. I, résolution 2, par. 18 i) a.

³⁸¹ Rapport de la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes naturelles (A/CONF.172/9) [voir *supra* la note 29], chap. I, résolution 1, annexe I, par. 12 a) i).

³⁸² A/66/301, annexe, par. 8.

³⁸³ *Ibid.*, par. 24.

³⁸⁴ Royaume-Uni, loi sur la gestion des inondations et de l'eau (voir *supra* la note 347), art. 21.

³⁸⁵ Algérie, loi relative à la prévention des risques majeurs et à la gestion des catastrophes dans le cadre du développement durable (voir *supra* la note 306), art. 11.

³⁸⁶ Colombie, loi portant création du Système national de gestion des risques et des catastrophes (voir *supra* la note 354), art. 45.

³⁸⁷ Francis, « Legal aspects of disaster management and rehabilitation: the recent Indian experience of the tsunami disaster ».

³⁸⁸ *Ibid.*

³⁸⁹ *Ibid.*, p. 246 et 247.

³⁹⁰ *Ibid.*

³⁹¹ *Ibid.*, p. 247.

³⁹² Fortun, « Environmental right-to-know and the transmutations of law ».

³⁹³ *Ibid.*

³⁹⁴ *Ibid.*

dans des zones vulnérables ou de prévenir tout type d'accès à telle ou telle zone. L'étendue du contrôle dépend de la probabilité et de la gravité des risques envisagés dans une zone donnée. Ainsi, l'Algérie s'assigne pour objectifs premiers l'amélioration de la connaissance des risques et de leur surveillance, compte tenu des risques dans le secteur du bâtiment et de la construction, et la mise en place de dispositifs de gestion de tous les types de catastrophes³⁹⁵. Avant d'énumérer un certain nombre de mesures précises que l'État peut prendre au titre des plans de gestion des catastrophes, la loi cite cinq principes qui sous-tendent les politiques de l'État : le principe de précaution et de prudence, le principe de concomitance, le principe d'action préventive et de correction par priorité à la source, le principe de participation et le principe d'intégration des techniques nouvelles³⁹⁶. La loi interdit toutes constructions dans les zones de risques de failles sismiques et d'inondations³⁹⁷. De même, au Costa Rica, des restrictions à l'occupation des sols sont dictées par l'impératif de prévention des catastrophes³⁹⁸. Au Royaume-Uni, l'État a toute latitude pour restreindre certaines formes d'occupation des sols ou en prescrire d'autres³⁹⁹.

138. En 1991, l'Inde a adopté la Réglementation des zones côtières, qui encadre les activités de développement dans un rayon de 500 mètres de la limite de la marée haute pour réduire les dommages éventuels causés par les tsunamis⁴⁰⁰. Les mesures de contrôle de l'occupation des sols sont également efficaces à Cuba, où l'Institut de l'aménagement du territoire a fixé des règles portant des normes de sécurité minimales pour certains projets de construction⁴⁰¹, voire interdisant totalement la construction dans certaines zones⁴⁰². Le Gouvernement cubain s'emploie également à promouvoir l'urbanisation en veillant à ménager aux populations rurales un accès aux services publics essentiels : en réduisant la taille de la population urbaine, les risques de catastrophe accentués par la surpopulation peuvent être évités⁴⁰³. En appliquant des mesures de contrôle de l'occupation des sols, les États cherchent à réduire la vulnérabilité de la population aux risques potentiels et limiter tout dommage résultant de toute catastrophe dans telle ou telle zone. Toutefois, dans certains cas, ces mesures ne sont pas aussi efficaces. Ainsi, aux États-Unis, l'État ne peut pas toujours imposer de restrictions à l'occupation des sols⁴⁰⁴.

³⁹⁵ Algérie, loi relative à la prévention des risques majeurs et la gestion des catastrophes dans le cadre du développement durable (voir *supra* la note 306), art. 7.

³⁹⁶ *Ibid.*, art. 8.

³⁹⁷ *Ibid.*, art. 19.

³⁹⁸ Costa Rica, loi nationale sur les situations d'urgence et la prévention des risques (voir *supra* la note 339), art. 34.

³⁹⁹ Royaume-Uni, loi sur la gestion des inondations et de l'eau (voir *supra* la note 347), art. 3.

⁴⁰⁰ Francis, « Legal aspects of disaster management and rehabilitation », p. 247 et 248.

⁴⁰¹ Farber et Chen, *Disasters and the Law*, p. 218.

⁴⁰² *Ibid.*

⁴⁰³ *Ibid.*

⁴⁰⁴ *Lucas v. South Carolina Coastal Council*, 505 U.S. 1003 (1992) [il a été conclu qu'une loi de la Caroline du Sud qui interdisait à un propriétaire foncier de construire des structures permanentes habitables sur des îles au large des côtes de la Caroline du Sud constituait une dépossession appelant une réparation adéquate].

139. Autre forme de restriction de l'occupation des sols, les États-Unis ont également recours à la réglementation en matière d'environnement. La destruction des zones humides en Louisiane du fait du développement industriel a considérablement réduit la capacité naturelle de la région à résister aux cyclones ; toutefois, grâce à la loi sur l'assainissement de l'eau, l'État peut prendre des mesures dans le but de contrôler la mise en valeur des zones humides⁴⁰⁵. En protégeant et en régénérant ces zones, l'État espère, entre autres objectifs, réduire les dommages causés par les tempêtes en tirant avantage du rempart naturel qu'elles constituent⁴⁰⁶.

140. La prévention des risques peut, certes, revêtir diverses formes, mais plusieurs lois sur la réduction des risques de catastrophe en citent au moins quelques-unes de manière précise.

2. RÉDUCTION DES DOMMAGES

141. Il s'agit des mesures prises par l'État pour réduire les dommages causés par toute catastrophe. Cette approche peut être multiforme, comme l'obligation de respecter certaines normes de sûreté en matière de bâtiment dans les zones à risque ou de construction de digues.

a) Normes de construction

142. La loi algérienne institue par voie réglementaire des normes de construction dans divers cas de catastrophe⁴⁰⁷. Au Viet Nam, l'ordonnance impose des normes de construction d'installations comme les digues⁴⁰⁸. La loi britannique donne en exemple un certain nombre de mesures à prendre en cas de risques d'inondation ou d'érosion côtière, à savoir détruire ou modifier les bâtiments et utiliser le pouvoir législatif de l'État pour autoriser, demander, restreindre ou prévenir certaines activités⁴⁰⁹. En outre, l'État a l'obligation de tenir un registre des ouvrages et édifices qui pourraient avoir un effet important sur les risques d'inondation dans la zone en question, ainsi qu'un dossier d'information sur les propriétaires et l'état de conservation de ces ouvrages et édifices⁴¹⁰. Venue modifier la loi de 1984 sur le bâtiment, cette loi porte que ceux qui construisent ou équipent un bâtiment doivent prendre des mesures pour accroître la résistance ou la résilience de l'édifice aux inondations⁴¹¹.

b) Assurance

143. Les assurances sont un autre moyen dont l'État dispose pour réduire les dommages causés par les catastrophes. En 1991, l'Inde a adopté la loi sur l'assurance responsabilité civile, qui prescrit aux entreprises industrielles

⁴⁰⁵ Farber et Chen, *Disasters and the Law*, p. 211 et 212.

⁴⁰⁶ *Ibid.*

⁴⁰⁷ Algérie, loi relative à la prévention des risques majeurs et à la gestion des catastrophes dans le cadre du développement durable (voir *supra* la note 306), art. 23.

⁴⁰⁸ Viet Nam, ordonnance relative à la prévention et à la maîtrise des inondations et des orages, et mesures d'application (voir *supra* la note 349), art. 34 et 35.

⁴⁰⁹ Royaume-Uni, loi sur la gestion des inondations et de l'eau (voir *supra* la note 347), art. 3.

⁴¹⁰ *Ibid.*, art. 21.

⁴¹¹ *Ibid.*, art. 40.

de souscrire une police d'assurance pour répondre de tous les dommages qui pourraient résulter de leurs activités, tels que les dangers potentiels sur l'environnement⁴¹². Les États-Unis ont adopté un programme national d'assurance contre les inondations, qui rend moins attrayante l'occupation des zones inondables, de manière à réduire le risque de catastrophe⁴¹³. En prescrivant aux propriétaires fonciers de souscrire une police d'assurance contre les inondations et en majorant les primes d'assurance à chaque réclamation, ce programme décourage l'occupation des zones inondables⁴¹⁴. La Californie a également institué un régime d'assurance contre les séismes, selon le même principe⁴¹⁵.

144. Même si la plupart des lois sur la réduction des risques de catastrophe restent vagues sur les mesures que l'État doit ou devrait prendre pour réduire les dommages, tous les plans visent dans une certaine mesure les dommages comme objet de la législation, laissant le choix des méthodes à utiliser aux autorités investies de la mission de légiférer plus avant.

3. PRÉPARATION AUX CATASTROPHES

145. On entend par là les mesures que l'État prend en anticipation de telle ou telle catastrophe, et qui, le moment venu, facilitent la fourniture d'une assistance. La loi sud-africaine de 2002 relative à la gestion des catastrophes en donne une définition détaillée: «la préparation aux situations d'urgence s'entend d'un état de préparation qui permet aux pouvoirs publics et à d'autres institutions qui interviennent dans la gestion des catastrophes, au secteur privé, aux collectivités et aux particuliers de se mobiliser, de s'organiser et de fournir des secours pour faire face à toute catastrophe imminente ou en cours, ou aux effets de toute catastrophe⁴¹⁶». Le plus souvent, l'État procède à la préparation aux catastrophes en établissant une hiérarchie des institutions ou des acteurs compétents et en définissant leurs rôles et responsabilités.

a) Cadre institutionnel

146. Dans nombre d'États, la législation décrit dans le détail une nouvelle entité ayant pour vocation expresse de promouvoir des politiques de réduction des risques de catastrophe, y compris la préparation aux catastrophes⁴¹⁷, ou confie des responsabilités supplémentaires à des acteurs politiques ou non gouvernementaux existants⁴¹⁸. Souvent, ces nouvelles entités sont à composition hétérogène, étant

constituées de membres de nombreux ministères et, dans certains cas, d'acteurs non étatiques tels que des entreprises et des organisations syndicales. Étant donné l'accent mis sur la gestion des catastrophes dans les textes de loi choisis, il n'est pas surprenant que la dotation en effectifs et la définition des rôles des nouvelles entités publiques spécialement chargées de la question occupent une grande place dans quasiment toute loi interne. Parmi les États étudiés, seule l'Algérie n'identifie pas précisément le service de l'État chargé de concevoir et mettre en place les politiques de réduction ou de gestion des risques de catastrophe⁴¹⁹. La plupart des États créent non seulement une entité nationale ou un plan national de gestion des catastrophes, mais créent également des entités parallèles décentralisées à d'autres échelons de l'État⁴²⁰. Ainsi, la loi indienne sur la gestion des catastrophes crée une autorité nationale⁴²¹, chargée d'élaborer un plan de gestion des catastrophes⁴²², mais organise également des institutions aux niveaux des États⁴²³ et des districts⁴²⁴, ayant pour mission d'appliquer le plan national au niveau local.

147. En général, ces entités, en particulier au niveau national, comptent un grand nombre de ministres et regroupent donc un vaste éventail de compétences⁴²⁵. Aux Philippines, au Conseil national de réduction et de gestion des risques, qui est dirigé par le Secrétaire du Département de la défense nationale, siègent également les Secrétaires du Département de l'intérieur et des collectivités locales, des affaires sociales et du développement, des sciences et des technologies, de la santé, de l'environnement et des ressources naturelles, de l'agriculture, le Chef de l'Office national de l'économie et du développement et 36 autres membres, y compris d'autres organes gouvernementaux, des représentants régionaux et locaux et des représentants du secteur privé et de la société civile⁴²⁶.

148. Dans plusieurs États, il a été décidé que le chef de gouvernement serait l'agent principal des institutions de gestion des catastrophes, ce qui dit assez l'importance

⁴¹² Francis, «Legal aspects of disaster management and rehabilitation», p. 248.

⁴¹³ Farber et Chen, *Disasters and the Law*, p. 228.

⁴¹⁴ Ibid.

⁴¹⁵ Moréteau, «Catastrophic harm in United States law: liability and insurance», p. 69 et 80.

⁴¹⁶ Afrique du Sud, loi relative à la gestion des catastrophes (voir *supra* la note 326), art. 1.

⁴¹⁷ Voir, par exemple, l'Autorité nationale de gestion des catastrophes en Inde, créée par l'article 3 de loi relative à la gestion des catastrophes (note 315 *supra*), et le Conseil national de réduction des risques et de gestion des catastrophes ou situations d'urgence de l'État plurinational de Bolivie, créé par l'article 8 de la loi sur la réduction des risques et la gestion des catastrophes (note 337 *supra*).

⁴¹⁸ Voir, par exemple, Viet Nam, ordonnance relative à la prévention et à la maîtrise des inondations et des orages, et mesures d'application (note 349 *supra*), art. 6.

⁴¹⁹ Voir Algérie, loi relative à la prévention des risques majeurs et à la gestion des catastrophes dans le cadre du développement durable (note 306 *supra*), art. 50 et 52 (demandant que soient mis en place des plans de gestion des catastrophes aux niveaux national, régional et municipal, mais sans en préciser la structure, la composition ou les éléments clefs).

⁴²⁰ Voir, par exemple, État plurinational de Bolivie, loi sur la réduction des risques et la gestion des catastrophes (note 337 *supra*), art. 11 et 12; Viet Nam, décret n° 32-CP (20 mai 1996), art. 3 et 7; Philippines, loi nationale relative à la réduction et à la gestion des risques de catastrophe de 2010 (note 344 *supra*), par. 10 et 11; Afrique du Sud, loi relative à la gestion des catastrophes (note 326 *supra*), par. 22 à 25 et 43 à 50; Japon, loi sur la lutte contre les catastrophes (note 342 *supra*), art. 3 à 5; et États-Unis, *Homeland Security Act* (note 348 *supra*), par. 317.

⁴²¹ Inde, loi relative à la gestion des catastrophes (voir *supra* la note 315), art. 3.

⁴²² Ibid., art. 10.

⁴²³ Ibid., art. 14.

⁴²⁴ Ibid., art. 25.

⁴²⁵ Voir, par exemple, État plurinational de Bolivie, loi sur la réduction des risques et la gestion des catastrophes (note 337 *supra*), art. 8; Viet Nam, décret n° 32-CP (20 mai 1996), art. 11; Afrique du Sud, loi relative à la gestion des catastrophes (note 326 *supra*), par. 5; et Nicaragua, loi portant création d'un système national de prévention, d'atténuation et de gestion des catastrophes (note 343 *supra*), art. 10.

⁴²⁶ Philippines, loi nationale relative à la réduction et à la gestion des risques de catastrophe de 2010 (voir *supra* la note 344), par. 5.

accordée à la question⁴²⁷. Poussant plus loin le principe, Sri Lanka a désigné non seulement le Président mais aussi le Premier Ministre et le Chef de l'opposition comme responsables du Conseil national de gestion des catastrophes⁴²⁸.

149. Enfin, les textes portant gestion des catastrophes édictent généralement des obligations à la charge des entités et des plans de gestion des catastrophes⁴²⁹. En Colombie, par exemple, le plan national doit prévoir un système permettant de classer les risques par ordre de priorité, de les surveiller, d'informer les populations concernées de leur existence et de prendre des mesures visant à prévenir ou à réduire les dommages causés par les catastrophes⁴³⁰.

b) Financement

150. La législation veut que des fonds soient mis à la disposition des pouvoirs publics pour leur permettre de s'acquitter des obligations qu'ils ont créées. Les lois concernant la gestion des catastrophes consacrent d'ordinaire des dispositions au financement. Toutefois, dans la plupart des cas, la loi ne fixe pas de montants spécifiques. La loi algérienne ne parle pas de financement. Plusieurs lois créent un fonds aux fins de la gestion des catastrophes, y compris la réduction des risques⁴³¹. Dans certains cas, ces fonds sont autorisés mais non pas prescrits⁴³².

⁴²⁷ Voir, par exemple, Japon, loi sur la lutte contre les catastrophes (note 342 *supra*), art. 11 ; Nicaragua, loi portant création d'un système national de prévention, d'atténuation et de gestion des catastrophes (note 343 *supra*), art. 10 ; Colombie, loi portant création du Système national de gestion des risques et des catastrophes (note 354 *supra*), art. 9 ; et État plurinational de Bolivie, loi sur la réduction des risques et la gestion des catastrophes (note 337 *supra*), art. 8.

⁴²⁸ Sri Lanka, loi relative à la gestion des catastrophes (voir *supra* la note 346), art. 3.

⁴²⁹ Voir, par exemple, État plurinational de Bolivie, loi sur la réduction des risques et la gestion des catastrophes (note 337 *supra*), art. 5 ; États-Unis, *Homeland Security Act* (note 348 *supra*), par. 318 ; Inde, loi relative à la gestion des catastrophes (note 315 *supra*), art. 10 ; Japon, loi sur la lutte contre les catastrophes (note 342 *supra*), art. 3 à 5 ; Philippines, loi nationale relative à la réduction et à la gestion des risques de catastrophe de 2010 (note 344 *supra*), par. 6 ; Sri Lanka, loi relative à la gestion des catastrophes (note 346 *supra*), art. 4 ; Afrique du Sud, loi relative à la gestion des catastrophes (note 326 *supra*), par. 4 ; Nicaragua, loi portant création d'un système national de prévention, d'atténuation et de gestion des catastrophes (note 343 *supra*), art. 7 ; et Royaume-Uni, loi sur la gestion des inondations et de l'eau (note 347 *supra*), art. 7.

⁴³⁰ Colombie, loi portant création du Système national de gestion du risque de catastrophe (voir *supra* la note 354), art. 6.

⁴³¹ État plurinational de Bolivie, loi sur la réduction des risques et la gestion des catastrophes (voir *supra* la note 337), art. 21 (portant création d'un fonds pour la réduction des risques et le relèvement économique) ; Nicaragua, loi portant création d'un système national de prévention, d'atténuation et de gestion des catastrophes (voir *supra* la note 343), art. 12 et 13 (portant création d'un fonds national pour les catastrophes qui comprend des ressources provenant du budget national et de dons de sources nationales et internationales) ; Colombie, loi portant création du Système national de gestion du risque de catastrophe (voir *supra* la note 354), art. 46 à 54 (renommant le Fonds national des catastrophes Fonds national de gestion des risques de catastrophe et fixant les procédures relatives à la gestion du Fonds).

⁴³² Viet Nam, ordonnance relative à la prévention et à la maîtrise des inondations et des orages, et mesures d'application (voir *supra* la note 349), art. 27 ; Inde, loi relative à la gestion des catastrophes (2005) [voir *supra* la note 315], art. 46 à 49 ; Japon, loi sur la lutte contre les catastrophes (voir *supra* la note 342), art. 94 et 101 ; Afrique du Sud, loi relative à la gestion des catastrophes (voir *supra* la note 326), par. 56 et 57 ; Royaume-Uni, loi sur la gestion des inondations et de l'eau (voir *supra* la note 347), art. 16.

Enfin, les États-Unis⁴³³, les Philippines⁴³⁴ et Sri Lanka⁴³⁵ ont chacun une loi fixant des niveaux de financement spécifiques à affecter à la gestion des catastrophes. Ces dispositions financières permettent à l'État de mettre en œuvre la politique de réduction des risques de catastrophe envisagée sans devoir emprunter de nouveau la procédure budgétaire.

c) Planification préalable et éducation à l'échelon communautaire

151. La planification préalable implique une action à l'échelon communautaire. Dans la plupart des cas, l'État le fait dans le cadre de campagnes d'éducation et de sensibilisation prescrites par la législation portant réduction des effets des catastrophes. Ainsi, au Japon, la Société de la Croix-Rouge du Japon est expressément investie d'une mission spéciale en matière de planification préalable à l'échelon communautaire⁴³⁶. Aux Philippines, par contre, la gestion des risques de catastrophe est d'enseignement obligatoire aux cycles secondaire et supérieur, tous les agents de l'État étant tenus de suivre une formation en la matière⁴³⁷.

152. La loi indienne recommande par ailleurs de recenser les bâtiments qui peuvent servir de centres de secours en cas de catastrophe, de stocker des vivres, de fournir des informations aux pouvoirs publics, d'encourager la participation des organisations non gouvernementales et de la société civile et de veiller au bon fonctionnement des systèmes de communication (notamment en les soumettant à des essais périodiques)⁴³⁸. Au Japon, les plans locaux de gestion des catastrophes doivent organiser les provisions d'urgence, leur stockage et leur distribution, et les opérations de prévention des catastrophes⁴³⁹. Au Viet Nam, l'accent est mis sur l'éducation et l'exécution de programmes éducatifs, le but étant de sensibiliser la population aux phénomènes des tempêtes et inondations⁴⁴⁰. Le Royaume-Uni prescrit l'assistance financière aux personnes, l'éducation du public et la publication de directives et d'instructions sur la gestion des risques⁴⁴¹.

⁴³³ États-Unis, *Homeland Security Act* (voir *supra* la note 348), par. 321 j (autorisant l'ouverture d'un crédit de plus de 5,5 milliards de dollars pour la période 2004-2013).

⁴³⁴ Philippines, loi nationale relative à la réduction et à la gestion des risques de catastrophe de 2010 (voir *supra* la note 344), par. 21 (le fonds local pour la réduction des risques de catastrophe et la gestion des catastrophes est financé à pas moins de 5 % du montant estimatif des recettes des sources ordinaires – c'est-à-dire les recettes fiscales – pour financer les activités de gestion des risques de catastrophe, 30 % de ces fonds étant alloués aux interventions d'urgence). Voir également *ibid.*, par. 23 (allouant 1 milliard de pesos au Bureau de la défense civile pour mener des activités de réduction des risques de catastrophe).

⁴³⁵ Sri Lanka, loi relative à la gestion des catastrophes (voir *supra* la note 346), art. 16 (allouant au Conseil national de la gestion des catastrophes un capital de départ de 10 millions de roupies).

⁴³⁶ Japon, loi sur la lutte contre les catastrophes (voir *supra* la note 342), art. 2.

⁴³⁷ Philippines, loi nationale relative à la réduction et à la gestion des risques de catastrophe de 2010 (voir *supra* la note 344), par. 4.

⁴³⁸ Inde, loi relative à la gestion des catastrophes (voir *supra* la note 315), art. 30.

⁴³⁹ Japon, loi sur la lutte contre les catastrophes (voir *supra* la note 342), art. 42.

⁴⁴⁰ Viet Nam, décret n° 32-CP (20 mai 1996), art. 11.

⁴⁴¹ Royaume-Uni, loi sur la gestion des inondations et de l'eau (note 347 *supra*), art. 3.

Toutefois, l'État ne formule en général guère de recommandations ou des prescriptions précises concernant la structure ou le contenu de cette éducation.

d) *Alerte rapide*

153. Déjà en 1971, l'Assemblée générale était consciente de l'importance des systèmes d'alerte rapide en tant qu'élément essentiel de la prévention⁴⁴². Elle en fera état par la suite dans presque toutes ses résolutions sur la question⁴⁴³. Le Conseil économique et social a souligné que l'alerte rapide devrait être un « élément clef » de toutes initiatives régionales, nationales et locales de prévention⁴⁴⁴.

154. Comme il ressort de la Stratégie de Yokohama, « [l']alerte rapide en cas de catastrophe imminente et la diffusion efficace d'informations [...] sont des éléments clefs du succès de la prévention des catastrophes⁴⁴⁵ ». On y a vu une modalité essentielle de la prévention aux niveaux national, régional et international⁴⁴⁶.

155. Le Cadre d'action de Hyogo parle expressément de l'alerte rapide, qui est visée sous la deuxième priorité, les États Membres étant encouragés à envisager de mener les activités essentielles ci-après :

d) Mettre en place des systèmes d'alerte rapide axés sur les populations, qui, en particulier, permettent d'alerter en temps voulu les personnes menacées en leur adressant des messages qui leur soient compréhensibles, tiennent compte des caractéristiques des publics visés (démographie, sexe, culture et moyens de subsistance), donnent des instructions sur la marche à suivre en cas d'alerte et contribuent au bon déroulement des opérations menées par les responsables des interventions en cas de catastrophe et les autres décideurs[.]

e) Mettre en place, revoir périodiquement et gérer des systèmes d'information dans le cadre des systèmes d'alerte rapide afin d'assurer la rapidité et la coordination des interventions en cas d'alerte ou de situation d'urgence[.]

[...]

g) Appliquer les textes issus de la deuxième Conférence internationale sur les systèmes d'alerte rapide, tenue à Bonn (Allemagne) en 2003, notamment en renforçant la coordination et la coopération entre tous les secteurs et acteurs concernés le long de la chaîne de l'alerte rapide afin que les systèmes d'alerte soient pleinement efficaces[.]

h) Appliquer la Stratégie de Maurice pour la poursuite de la mise en œuvre du Programme d'action de la Barbade pour le développement durable des petits États insulaires en développement, notamment en mettant en place des systèmes d'alerte rapide efficaces ou en renforçant les systèmes existants et en prenant d'autres mesures pour faire face aux catastrophes et en atténuer les effets⁴⁴⁷.

⁴⁴² Au paragraphe 8 de sa résolution 2816 (XXVI), du 14 décembre 1971, l'Assemblée générale a invité les gouvernements des pays appelés à bénéficier éventuellement de l'aide à améliorer leur dispositif national d'alerte.

⁴⁴³ Voir, par exemple, les résolutions de l'Assemblée générale : 46/182, du 19 décembre 1991 ; 59/233, du 22 décembre 2004, par. 7 ; 60/196, du 22 décembre 2005, par. 8 ; 61/200, du 20 décembre 2006, par. 9 ; et 63/217, du 19 décembre 2008, par. 12.

⁴⁴⁴ Résolution 1999/63 du Conseil économique et social.

⁴⁴⁵ Rapport de la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes naturelles (A/CONF.172/9) [voir *supra* la note 29], chap. 1, annexe I.

⁴⁴⁶ Voir, par exemple, la résolution 36/225, du 17 décembre 1981, de l'Assemblée générale.

⁴⁴⁷ Rapport de la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes (A/CONF.206/6) [voir *supra* la note 49], chap. I, résolution 2, par. 17 ii).

156. Au nombre des États et territoires dotés de systèmes nationaux d'alerte rapide comportant un volet d'information des populations, on citera les suivants : Allemagne, Anguilla, Antigua-et-Barbuda, Arménie, Australie, Bangladesh, Bolivie (État plurinational de), Botswana, Canada, Cap-Vert, Chili, Colombie, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Équateur, États-Unis, ex-République yougoslave de Macédoine, Fidji, Finlande, Géorgie, Ghana, Guatemala, Honduras, îles Caïmanes, îles Cook, Îles Marshall, Îles Salomon, îles Turques et Caïques, îles Vierges britanniques, Inde, Indonésie, Italie, Jamaïque, Japon, Kenya, Lesotho, Madagascar, Malaisie, Maldives, Maroc, Maurice, Mexique, Mongolie, Mozambique, Nicaragua, Nigéria, Norvège, Nouvelle-Zélande, Panama, Paraguay, Pérou, Pologne, République arabe syrienne, République démocratique populaire lao, République dominicaine, République tchèque, Sainte-Lucie, Saint-Kitts-et-Nevis, Sénégal, Sri Lanka, Suède, Suisse, Vanuatu, Venezuela (République bolivarienne du) et Zambie⁴⁴⁸.

157. Des 14 États retenus, seuls l'Algérie⁴⁴⁹, les Philippines⁴⁵⁰ et l'Inde⁴⁵¹ se sont spécialement dotés de systèmes d'alerte rapide, un certain nombre d'autres États y faisant allusion en évoquant le partage d'information ou la communication rapide des informations sur les risques. En Afrique du Sud, l'État doit collecter et diffuser des informations sur les phénomènes qui causent ou aggravent les catastrophes et sur les facteurs de risque, les systèmes d'alerte rapide et les ressources d'intervention d'urgence⁴⁵². Le Nicaragua situe le dispositif à trois niveaux de risque dans son système national d'alerte rapide⁴⁵³.

158. Bien entendu, l'alerte rapide n'est pas affaire de politiques ou de lois nationales uniquement, étant évoquée dans des accords multilatéraux et bilatéraux et dans la jurisprudence. Compte tenu de son intérêt pratique, il semble bon de donner quelques exemples de la manière dont l'alerte rapide est envisagée dans ces trois autres sources.

159. Selon l'Accord de l'Association de l'ASEAN sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence, les États doivent non seulement mettre en place des systèmes d'alerte rapide mais aussi les entretenir et les revoir périodiquement⁴⁵⁴. Cet examen périodique vise à déterminer la pertinence du système d'alerte rapide au regard d'une évaluation régulière des

⁴⁴⁸ Voir la compilation des rapports nationaux sur le suivi de la mise en œuvre du Cadre d'action de Hyogo (2009-2011), Cadre d'action de Hyogo, priorité 2, indicateur de base 2.3 ; disponible en ligne à l'adresse suivante : www.preventionweb.net/english/hyogo/progress/documents/hfa-report-priority2-3%282009-2011%29.pdf.

⁴⁴⁹ Algérie, loi relative à la prévention des risques majeurs et à la gestion des catastrophes dans le cadre du développement durable (voir *supra* la note 306), art. 17.

⁴⁵⁰ Philippines, loi nationale relative à la réduction et à la gestion des risques de catastrophe de 2010 (note 344 *supra*), par. 4.

⁴⁵¹ Inde, loi relative à la gestion des catastrophes (2005) [voir *supra* la note 315], art. 30.

⁴⁵² Afrique du Sud, loi relative à la gestion des catastrophes (voir *supra* la note 326), par. 17.

⁴⁵³ Nicaragua, loi portant création d'un système national de prévention, d'atténuation et de gestion des catastrophes (voir *supra* la note 343), art. 26 à 31.

⁴⁵⁴ Art. 7, par. 1.

risques⁴⁵⁵. Tout système d'alerte rapide doit comporter un mécanisme de communication d'informations à la population en temps voulu⁴⁵⁶. Les États doivent s'employer à informer et à éduquer toutes personnes se trouvant sur leur territoire ou sous leur contrôle sur la façon de réagir au système d'alerte rapide qui a été mis en place⁴⁵⁷. Parlant de ces systèmes d'alerte rapide, l'Assemblée générale estime qu'ils doivent être axés sur la protection des populations⁴⁵⁸. Selon qu'il conviendra, les États devront également mettre en place un mécanisme d'alerte rapide pour notifier aux autres États les effets transfrontières des risques⁴⁵⁹.

160. Certains accords bilatéraux instituent également des systèmes d'alerte rapide. Ainsi, un accord conclu entre le Royaume-Uni et les États-Unis en 1958 envisage l'amélioration de l'alerte rapide, «l'objectif final étant d'établir plus rapidement, et avec plus d'exactitude, les prévisions de cyclones et les avertissements relatifs aux vents, marées et inondations à effets dévastateurs qu'ils produisent⁴⁶⁰». Très répandue, la pratique interne en matière d'alerte rapide obéit aux besoins et facteurs de risque propres à chaque pays⁴⁶¹.

161. La Cour européenne des droits de l'homme a consacré l'obligation faite à l'État de mettre en place des systèmes d'alerte rapide, ayant conclu dans l'affaire *Boudaïeva* que «rien ne justifi[ait] [...] la faillite des autorités à garantir le fonctionnement du système d'alerte

précoce⁴⁶²» et, par ailleurs, qu'il y avait «un lien de cause à effet entre les graves carences administratives à l'origine [du] défaut de mise en œuvre et le décès», ainsi que les blessures infligées aux requérants⁴⁶³. En outre, sans employer expressément les termes «alerte rapide», elle a jugé également que, en vertu de l'article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme (droit à la vie), les États avaient «l'obligation positive [...] d'informer le public de manière adéquate de toute situation pouvant mettre la vie en danger⁴⁶⁴».

E. Propositions de projets d'article

162. Compte tenu de ce qui précède, nous proposons les deux projets d'article suivants :

«*Projet d'article 16. Obligation de prévention*»

«1. Les États entreprennent de réduire les risques de catastrophe en adoptant des mesures appropriées pour définir les responsabilités et les mécanismes de responsabilisation et établir les dispositifs institutionnels afin de prévenir de telles catastrophes, d'en atténuer les effets et de s'y préparer.

«2. Ces mesures appropriées consistent notamment dans la réalisation d'évaluations multirisques, la collecte et la diffusion d'informations concernant les pertes et risques, ainsi que la mise en place et l'exploitation de systèmes d'alerte rapide.»

«*Projet d'article 5 ter. Coopération en matière de réduction des risques de catastrophe*»

«La coopération consistera dans l'adoption de mesures censées réduire les risques de catastrophe.»

⁴⁵⁵ Ibid.

⁴⁵⁶ Ibid.

⁴⁵⁷ Ibid.

⁴⁵⁸ Résolutions de l'Assemblée générale: 60/196, du 22 décembre 2005, par. 8; 61/200, du 20 décembre 2006, par. 9; et 63/217, du 19 décembre 2008, par. 12.

⁴⁵⁹ Accord de l'Association de l'ASEAN sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence, art. 7, par. 2.

⁴⁶⁰ Voir *supra* la note 215.

⁴⁶¹ Bureau des Nations Unies pour la prévention des catastrophes (UNISDR), *Early Warning Practices Can Save Lives: Selected Examples – Good Practices and Lessons Learned*.

⁴⁶² *Boudaïeva et autres c. Russie* (voir *supra* la note 163), par. 155.

⁴⁶³ Ibid., par. 158.

⁴⁶⁴ Ibid., par. 131.