



Assemblée générale

Distr. générale
3 mai 2013
Français
Original : anglais

Commission du droit international

Soixante-cinquième session

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

Sixième rapport sur la protection des personnes en cas de catastrophe

Eduardo Valencia-Ospina, Rapporteur spécial*

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	3
II. Prévention	5
A. Évolution du concept de réduction des risques de catastrophe	5
B. La prévention, principe du droit international	13
1. Droit des droits de l'homme	16

* Nous exprimons notre 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 nous ont prodigué soutien et encouragement. Nous remercions 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). Nous remercions 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. Asses Press, La Haye, 2012), qui a mis à notre disposition bien avant sa publication le texte des précieuses contributions que renferme cet ouvrage.



2.	Droit de l'environnement	21
a)	Devoir de diligence	23
b)	Principe de précaution	26
C.	Coopération internationale en matière de prévention	27
1.	Investissements bilatéraux	29
2.	Instruments multilatéraux	33
a)	Instruments mondiaux	33
b)	Instruments régionaux	38
i)	Asie	38
ii)	Afrique	40
iii)	Région arabe	40
iv)	Europe	41
v)	Amérique latine et Caraïbes	44
D.	Lois et politiques nationales	46
1.	Prévention des risques	52
a)	Évaluation des risques	52
b)	Collecte et diffusion d'informations sur les risques	54
c)	Mesures de contrôle de l'occupation des sols	56
2.	Réduction des dommages	57
a)	Normes de construction	57
b)	Assurance	58
3.	Préparation aux catastrophes	58
a)	Cadre institutionnel	59
b)	Financement	59
c)	Planification préalable et éducation à l'échelon communautaire	61
d)	Alerte rapide	62
E.	Propositions de projets d'articles	64

I. Introduction

1. Nous avons soumis à la Commission du droit international en 2012, à sa soixante-quatrième session, notre cinquième rapport sur la protection des personnes en cas de catastrophe (A/CN.4/652), rapport dans lequel nous faisons la synthèse des vues exprimées par les États et les organisations sur les travaux menés jusqu'alors par la Commission et exposons notre position sur la question posée par la Commission au chapitre III C de son rapport annuel de 2011 (A/66/10), nous arrêtons sur l'obligation de coopérer et évoquons les conditions de la fourniture d'assistance et la question de la cessation de l'assistance. Nous y proposons par ailleurs les trois projets d'articles suivants : A (Obligation de coopérer), 13 (Conditions mises à la fourniture d'assistance) et 14 (Cessation de l'assistance).

2. Ayant examiné notre cinquième rapport de ses 3138^e à 3142^e séances, du 2 au 6 juillet 2012, la Commission a renvoyé les trois projets d'articles au Comité de rédaction qui était également saisi du projet d'article 12 (Droit d'offrir son assistance), que nous avons proposé dans notre quatrième rapport (A/CN.4/643 et Corr.1), 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).

4. Les cinq projets d'articles ont été proposés à la Commission en plénière dans le rapport d'ensemble que le Président du Comité de rédaction a présenté à la 3152^e séance de la Commission, le 30 juillet 2012. 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 et 15 adoptés à titre provisoire par le Comité de rédaction. Le texte en est reproduit dans le document (A/CN.4/L.812) et dans le rapport de la Commission sur les travaux de sa soixante-quatrième session (A/67/10; note de bas de page 275).

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 CDI consacré à notre cinquième rapport et pris connaissance du débat auquel il avait donné lieu à la CDI, les projets d'articles 5 *bis*, 12 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 nous les avons initialement proposés. Établi par le Secrétariat à la demande de l'Assemblée (résolution 67/92, par. 32), le résumé des débats à la Sixième Commission figure dans le document A/CN.4/657 (chap. II. B).

6. Selon l'étude appuyant la recommandation tendant à l'inscription du sujet au programme de travail à long terme de la CDI¹, l'accent serait mis sur « les activités visant la prévention et l'atténuation des conséquences des [...] catastrophes naturelles ainsi que sur [...] la fourniture de secours humanitaires immédiatement après [...] une catastrophe naturelle »². Toujours selon l'étude, la classification des

¹ A/61/10, annexe C.

² Ibid., par. 1.

principales activités entreprises dans ce domaine, telle qu'établie par la résolution 46/182 adoptée par l'Assemblée générale en 1991, « restait en grande partie valable aujourd'hui », celles-ci allant de la prévention et l'atténuation des catastrophes à la planification préalable, y compris grâce au renforcement des capacités d'alerte rapide³. Elle visait également les conclusions du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement en 2004, qui a 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'étude »⁴. 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 postcatastrophe »⁵. En outre, l'étude a retenu 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, « les 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, « les 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 »⁶.

7. En 2008, dans notre premier rapport préliminaire⁷, nous estimions que pour ce qui est de la question du champ d'application *ratione temporis* du sujet, « un point de vue général semble s'être dégagé en ce qui concerne les phases qu'il faudrait prendre en compte pour aménager un espace juridique à part entière ». Nous évoquions « 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 »⁸. En conclusion, nous faisons observer que « pour être complets, les travaux devaient porter sur les trois phases des catastrophes, mais qu'il semblerait 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 »⁹.

8. En 2009, dans notre deuxième rapport¹⁰, nous avons suggéré de nous intéresser principalement, au stade initial des travaux, à la phase de la catastrophe proprement dite et à celle qui la suit immédiatement, et ce – soulignons-nous – « sans préjudice de l'examen ultérieur, par la Commission, des questions de la préparation lors de la phase de la prévention »¹¹.

³ Ibid., par. 6.

⁴ Ibid. par. 10; voir également A/59/565 et Corr.1.

⁵ A/61/10, annexe C, par. 27.

⁶ Ibid., par. 34.

⁷ A/CN.4/598.

⁸ Ibid., par. 57.

⁹ Ibid., par. 66.

¹⁰ A/CN.4/615 et Corr.1.

¹¹ Ibid., par. 29.

9. Faisant, en 2012, dans notre cinquième rapport¹², la synthèse des observations générales formulées par la Sixième Commission lors de l'examen du rapport annuel de 2011 de la CDI, nous rappelions 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 effets¹³. 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 », nous faisions remarquer que « les conventions les plus récentes portaient essentiellement sur la prévention et la préparation et n'étaient plus axées au premier chef sur l'intervention en cas de catastrophe »¹⁴.

10. À l'occasion de nos observations finales au terme du débat que la CDI a consacré en 2012 à notre cinquième rapport, nous exprimons l'intention de consacrer notre rapport suivant aux questions de prévention, d'atténuation et de préparation en cas de catastrophe¹⁵.

II. Prévention

A. Évolution du concept de réduction des risques de catastrophe

11. Prédécesseur de l'actuel Bureau de la coordination des affaires humanitaires, le Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe a été créé en 1971. Dès 1973, le Bureau avait lancé un projet de recherche qui débouchera sur la tenue, du 9 au 12 juillet 1979, d'une réunion d'un groupe d'experts, qui a rassemblé 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 rapport¹⁶, le Groupe d'experts conclura que « compte tenu de la gravité des conséquences réelles et potentielles des catastrophes naturelles dont la portée est de plus en plus mondiale, il faudra accorder une importance accrue à la planification et à l'organisation en prévision des catastrophes »¹⁷.

12. Près d'une décennie plus tard, en 1987, l'Assemblée générale s'intéressera spécialement à la prévention des catastrophes, faisant état de la multiplication des dégâts et pertes en vies humaines de plus en plus graves. Elle reconnaîtra dans sa résolution 42/169 « que le système des Nations Unies a 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

¹² A/CN.4/652.

¹³ Ibid., par. 15, citant une déclaration de la Pologne (A/C.6/66/SR.21, par. 84).

¹⁴ Ibid. par. 114.

¹⁵ A/CN.4/SR.3142.

¹⁶ UNDRO/EXPGRP/1.

¹⁷ Ibid., avant-propos.

rapide », et décidera de proclamer les années 90 « Décennie internationale de la prévention des catastrophes naturelles »¹⁸. Elle arrête également cinq objectifs, dont ceux de « diffuser des informations actuelles et nouvelles concernant les mesures à prendre pour évaluer, prévoir et prévenir les catastrophes naturelles » et de « mettre 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 »¹⁹.

13. En 1989, l'Assemblée générale adopte un 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, « il 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 prévention des catastrophes naturelles ainsi qu'à l'organisation des secours et des efforts de relèvement à court terme ». Il y est précisé « 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 »²⁰.

14. En 1991, un an après le début de la Décennie internationale, l'Assemblée générale adopte 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 développement²¹. Elle recommande que « les gouvernements concernés ainsi que la communauté internationale accordent une attention particulière à la prévention des catastrophes et à la planification préalable dans ce domaine »²². 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 États²³.

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, approuve la proposition de convoquer une conférence mondiale sur la prévention des catastrophes naturelles afin d'aider à mettre en œuvre le Cadre international d'action²⁴. Elle convient que cette conférence devait s'assigner pour objectif d'intensifier les mesures à prendre et les échanges, de « faire mieux prendre conscience à l'opinion publique de l'importance des politiques en matière de prévention des catastrophes »²⁵ 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.

¹⁸ Résolution 42/169 de l'Assemblée générale.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Résolution 44/236 de l'Assemblée générale.

²¹ Résolution 46/182, annexe.

²² Ibid., par. 8.

²³ Ibid., sect. II et III.

²⁴ Résolution 46/149 de l'Assemblée générale, par. 3.

²⁵ Résolution 48/188 de l'Assemblée générale, par. 6.

16. La Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes naturelles se tient à Yokohama (Japon), en 1994. S'inspirant de l'examen à mi-parcours de la Décennie, elle débouche 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 et de son plan d'action (Stratégie de Yokohama)²⁶. Dans le « Message de Yokohama », les 148 États participants affirment que « la prévention des catastrophes, l'atténuation de leurs effets, la planification préalable et les opérations de secours concourent à la mise en œuvre de politiques de développement durable et tiraient profit de telles politiques », et recommandent aux États de « leur faire une 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 international »²⁷ et demandent d'améliorer encore le concept d'alerte rapide²⁸. Ils affirment que « [l]a prévention des catastrophes, l'atténuation de leurs effets et la planification préalable favorisaient la réalisation des buts et objectifs de la Décennie mieux que les interventions en cas de catastrophe. Celles-ci ne suffisaient pas elles seules »²⁹. Pour le reste de la Décennie et au-delà, les États sont instamment priés de « mettre en valeur et de renforcer leurs capacités nationales et, si nécessaire, d'élaborer des législations nationales relatives à la prévention des catastrophes naturelles et autres, à l'atténuation de leurs effets et à la planification préalable »³⁰.

17. La Stratégie internationale de prévention des catastrophes est 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 le Plan d'action³¹. Selon le secrétariat qui a pour mission de superviser et de guider la Stratégie, celle-ci traduit le fait que l'accent qui était 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 »³². 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 prévention³³.

18. En 2002, le Plan de mise en œuvre du Sommet mondial pour le développement durable (Plan de Johannesburg) déclare qu'« une 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, les interventions en cas de catastrophe et les opérations de relèvement après les catastrophes, était un élément essentiel à la construction d'un monde plus sûr au XXI^e siècle »³⁴.

²⁶ A/CONF.172/9, chap. I, résolution I, annexe I.

²⁷ Ibid. annexe II, par. 2.

²⁸ A/CONF.172/9, chap. I, résolution I, annexe I, par. 5.

²⁹ Ibid., par. 3.

³⁰ Ibid., par. 7.

³¹ Résolution 54/219 de l'Assemblée générale.

³² SIPC, What is the International Strategy? Disponible à l'adresse suivante : www.unisdr.org/who-we-are/international-strategy-for-disaster-reduction.

³³ Voir résolutions 54/219 et 56/195 de l'Assemblée générale, respectivement.

³⁴ A/CONF. 199/20, annexe, par. 37.

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, privilégie 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 est de « reconnaître 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 »³⁵.

20. Toujours en 2003, dans sa résolution 58/214, l'Assemblée générale prend note du rapport du Secrétaire général, qui souligne que « la Stratégie internationale de prévention des catastrophes doit 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 technologiques »³⁶. À cet effet, le Secrétaire général envisage de définir un « cadre d'orientation et de suivi des mesures de réduction des risques liés aux catastrophes »³⁷. 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 cours »³⁸. L'Assemblée générale conclut que « la 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. En février 2004, l'Assemblée générale reconnaît « qu'il importe 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 naturelles »⁴⁰. Elle décide donc « 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 de mise en œuvre ainsi que sur le Plan de Johannesburg, la conférence s'assigne pour objectif de « mettre 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 « mieux faire comprendre l'importance des politiques de prévention des catastrophes » et de « faire 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 »⁴². L'Assemblée générale souligne « qu'il importe de repérer, d'évaluer et de gérer les risques avant que des catastrophes ne se produisent »⁴³.

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

³⁵ Vingt-huitième Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Agenda pour l'action humanitaire (2003).

³⁶ A/58/277, par. 1.

³⁷ Ibid., par. 17 et 20.

³⁸ Ibid., par. 20.

³⁹ Ibid., par. 59 et 60.

⁴⁰ Résolution 58/214 de l'Assemblée générale.

⁴¹ Ibid., par. 7.

⁴² Ibid., par. 7 c), d), e).

⁴³ Résolution 59/231 de l'Assemblée générale.

États insulaires en développement, organisée à Maurice, adoptent la Déclaration de Maurice⁴⁴ dans laquelle ils soulignent la nécessité de renforcer la protection à titre préventif des petits États insulaires en développement⁴⁵ et mettent en avant la nécessité de mettre au point des mécanismes efficaces de réduction des risques de catastrophe et d'alerte rapide⁴⁶ ainsi que d'accroître la résilience⁴⁷.

23. La Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes a lieu à Kobe, Hyogo (Japon), du 18 au 22 janvier 2005. Par sa résolution 1, elle adopte la Déclaration de Hyogo et par sa résolution 2, le Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015 : pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes⁴⁸. Le Cadre d'action de Hyogo se veut le premier plan qui vient expliquer et décrire en détail les tâches que devront s'engager à mener à bien tous les secteurs et parties prenantes pour limiter les pertes dues aux catastrophes, la Conférence offrant « une occasion exceptionnelle de promouvoir une approche stratégique et systématique de la réduction de la vulnérabilité et de l'exposition aux aléas et aux risques »⁴⁹. 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. 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'avenir.⁵⁰

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 territoire »⁵¹, et reprend l'appel lancé dans le Plan de Johannesburg à l'effet que « la 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

⁴⁴ A/CONF.207/11, annexe I.

⁴⁵ Ibid., par. 3, 4, 6 et 10.

⁴⁶ Ibid., par. 6.

⁴⁷ Ibid., para. 13.

⁴⁸ A/CONF.206/6 et Corr.1, chap. 1, résolution 2.

⁴⁹ Voir www.unisdr.org/we/coordinate/hfa et www.unisdr.org/we/inform/publications/1037.

⁵⁰ A/CONF. 206/6 et Corr.1, chap. I, résolution 1, par. 3.

⁵¹ Cadre d'action de Hyogo, par. 13 b) et Déclaration de Hyogo, par. 4.

en état et de relèvement après les catastrophes et après les conflits dans les pays sujets aux catastrophes »⁵².

25. Le bilan de la mise en œuvre de la Stratégie de Yokohama permet 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 efficaces⁵³. Compte tenu des objectifs de la Conférence mondiale, au cours des 10 prochaines années, il faudra s'employer à « réduire 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 catastrophes »⁵⁴.

26. En 2005, l'Assemblée générale reconnaît dans sa résolution 60/195 « que le Cadre d'action de Hyogo complète la Stratégie de Yokohama [...] et son Plan d'action », et « appelle 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 »⁵⁵.

27. La même année, l'Assemblée générale souligne dans sa résolution 61/200 :

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, devraient envisager et prendre en vue de réduire les risques de catastrophe en tenant compte, s'il y a 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.⁵⁶

28. Dans la résolution 61/198, qu'elle adopte en 2007, l'Assemblée générale « prend note de la proposition de créer un dispositif mondial pour la réduction des risques de catastrophe, qui serait 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, décide que le dispositif mondial aurait le même mandat que l'Équipe spéciale interorganisations pour la prévention des

⁵² Cadre d'action de Hyogo, par. 13 c).

⁵³ Ibid., par. 9.

⁵⁴ Ibid., par. 11.

⁵⁵ Résolution 60/195 de l'Assemblée générale.

⁵⁶ Résolution 61/200 de l'Assemblée générale, par. 4.

catastrophes »⁵⁷. Le Dispositif mondial 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. C'est le Secrétariat interinstitutions de la Stratégie internationale de prévention des catastrophes, créé en 1999, qui est chargé de veiller aux préparatifs et au suivi des sessions du Dispositif mondial⁵⁸.

29. Lors de la deuxième session du Dispositif mondial en 2009, les chefs d'État et de Gouvernement soulignent « en termes crus et explicites l'importance cruciale de la réduction des risques de catastrophe pour la gestion des répercussions des changements climatiques », les pays à risque précisant qu'ils donnent désormais « la priorité à la réduction des risques de catastrophe et aspirent à une progression rapide de la conception et de l'adoption des politiques et des stratégies pour atténuer leurs risques »⁵⁹.

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 témoigne 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 demandent « un renforcement des activités de sensibilisation, une meilleure utilisation du partage d'expériences et des mesures de prévention et de planification préalable »⁶⁰. 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 gouvernements ont eu le plus de succès »⁶¹. Le rapport souligne qu'au niveau régional, le Cadre d'action de Hyogo « a entraîné un changement considérable au niveau régional »⁶².

31. La troisième session du Dispositif mondial pour la réduction des risques de catastrophe se tient 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 rapport de la Stratégie internationale de prévention des catastrophes (SIPC) sur le bilan mondial 2011 concernant la réduction des risques de catastrophe, qui s'inspire de sources diverses à partir de 2005⁶³. Le Dispositif estime qu'il est essentiel de prendre des mesures pour inciter à investir dans la prévention et constate que peu d'États intègrent la prévention des catastrophes dans la planification de la reconstruction et du redressement⁶⁴. Selon la synthèse du Président « les discussions de la troisième session ont démontré que nous possédons actuellement les connaissances, les

⁵⁷ Résolution 61/198 de l'Assemblée générale, par. 15.

⁵⁸ Résolution 54/219 de l'Assemblée générale.

⁵⁹ Synthèse du Président sur les résultats de la deuxième session du Dispositif mondial pour la réduction des risques de catastrophe, par. 1 à 6, disponible à l'adresse suivante : www.preventionweb.net/files/10750_GPO9ChairsSummary.pdf.

⁶⁰ Secrétariat interinstitutions de la 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_midterm.pdf.

⁶¹ Ibid., sect. 3.1, priorité d'action 5.

⁶² Ibid., sect. 3.2.

⁶³ Disponible à l'adresse suivante : www.unisdr.org/we/inform/publications/19846.

⁶⁴ Synthèse du Président sur les résultats de la troisième session du Dispositif mondial pour la réduction des risques de catastrophe, par. 8.5 et 9.1, disponible à l'adresse suivante : www.preventionweb.net/files/20102_gp2011chairsummary.pdf.

moyens et la volonté pour faire de la réduction des risques de catastrophe une priorité nationale, locale et internationale »⁶⁵.

32. Dans sa résolution A/66/199, l'Assemblée générale prend acte avec satisfaction des résultats de l'examen à mi-parcours du Cadre d'action de Hyogo et constate qu'il a « été confirmé que le Dispositif mondial était la principale instance mondiale pour la coordination des conseils stratégiques et la formation de partenariats pour la réduction des risques de catastrophe »⁶⁶. Elle prie également 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 »⁶⁷.

33. Le Cadre d'action de Hyogo et la Stratégie internationale de prévention des catastrophes donnent un nouvel élan aux initiatives régionales contraignantes et non contraignantes⁶⁸, axées sur la réduction des risques de catastrophe⁶⁹ : Accord de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence (2005)⁷⁰; Plan d'action de Beijing pour l'atténuation des risques de catastrophe en Asie (2005); Déclaration de Delhi sur la réduction des risques de catastrophe en Asie (2007); Déclaration de Kuala Lumpur sur la réduction des risques de catastrophe (2008); 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 région⁷¹; 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)⁷²; et quatre sessions de la Plateforme régionale africaine pour la réduction des risques de catastrophe, dont la toute dernière s'est tenue en 2013⁷³; 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

⁶⁵ Ibid., par. 4.

⁶⁶ Résolution 66/199 de l'Assemblée générale, par. 4 et 5.

⁶⁷ Ibid., par. 5.

⁶⁸ 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 8 de sa résolution 1999/63, ainsi que par l'Assemblée générale au paragraphe 3 des résolutions 56/195, 58/214 et 58/215.

⁶⁹ Pour un aperçu, voir également la résolution 59/228 de l'Assemblée générale.

⁷⁰ ASEAN Documents Series 2005, p. 157. 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.

⁷¹ Pour le texte de la Déclaration, voir www.preventionweb.net/files/16327_finalincheondeclaration1028.pdf.

⁷² Programme d'action élargi pour la mise en œuvre de la Stratégie régionale africaine de prévention des catastrophes (2006-2015), introduction.

⁷³ UNISDR, « Africa seeks united position on disaster risk reduction » (13 février 2013). Accessible à l'adresse suivante : www.unisdr.org/archive/31224.

session en décembre 2010⁷⁴; et, enfin, le Communiqué de Nayarit sur les mesures à prendre pour renforcer la réduction des risques de catastrophe dans les Amériques (2011)⁷⁵.

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 Hyogo⁷⁶. 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 réaffirment leur engagement envers le Cadre d'action de Hyogo⁷⁷. Les États appellent à « prendre de toute urgence des mesures pour atténuer les risques de catastrophe et 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 compétentes »⁷⁸.

35. 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 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 indiquent qu'ils ont intégré la réduction des risques de catastrophe dans leurs plans de développement⁷⁹.

B. La prévention, principe du droit international

36. Il nous semble bon à ce stade de rappeler que notre 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). Nous évoquons dans notre 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 catastrophes⁸⁰. On retiendra aussi l'obligation de prévenir les dommages transfrontières au nombre des droits et obligations réciproques des États avant la

⁷⁴ Pour le texte de la stratégie, voir www.unisdr.org/files/18903_17934asdrfinalenglishjanuary20111.pdf.

⁷⁵ Pour le texte du communiqué, voir www.unisdr.org/files/18603_communiqnenayarit.pdf.

⁷⁶ FCCC/CP/2010/7/Add.1, par. 14 e).

⁷⁷ Résolution 66/288 de l'Assemblée générale, annexe, par. 186.

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ 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 à l'adresse suivante : www.preventionweb.net/english/hyogo/progress/documents/hfa-report-priority1-1%282009-2011%29.pdf.

⁸⁰ A/CN.4/652, par. 114 et 115.

catastrophe⁸¹. Néanmoins, comme il est dit dans le mémorandum du Secrétariat, « la prévention est plus étroitement liée à l'obligation primordiale de prévenir toute atteinte à la population, aux biens et à l'environnement en général »⁸².

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 catastrophe⁸³. Comme le Secrétariat l'a si bien dit dans son mémorandum, « les activités de prévention, d'atténuation et de préparation se situent à différents moments dans la séquence des mesures prises avant une catastrophe »⁸⁴.

38. Faisant partie intégrante de la gestion des catastrophes ou des situations d'urgence, la préparation se définit comme « l'organisation 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 redressement »⁸⁵. Dès 1983, on y voit une mesure indiquée pour faire face aux tremblements de terre⁸⁶. Érigée en domaine d'intérêt de la Décennie internationale de la prévention des catastrophes naturelles, la préparation préalable aux catastrophes 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 explicite le concept en 1994⁸⁷. On verra dans la préparation un élément essentiel des secours internationaux. Ainsi, de par son objectif, la préparation préalable est étroitement liée à la survenue de catastrophes⁸⁸. Comme le conclura le Secrétariat, « la 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 biens »⁸⁹. 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

⁸¹ *Annuaire de la Commission du droit international*, 2001, vol. II, deuxième partie (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.04.V.17 (Part 2), par. 98.

⁸² A/CN.4/590, par. 27.

⁸³ Résolution 42/169 de l'Assemblée générale, par. 4 a).

⁸⁴ A/CN.4/590, par. 27.

⁸⁵ UNISDR, *Terminologie pour la prévention des risques de catastrophe*, disponible à l'adresse http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologyFrench.pdf.

⁸⁶ J. Drakopoulos et S. Tassos, « Earthquakes and their social, economic and legal implications », *Actes du Séminaire sur la préparation préalable aux catastrophes, Athènes, 11-14 janvier 1983* (Genève, Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe, 1984), p. 183.

⁸⁷ Voir www.icimod.org/?opg=949&q=drr_document&document=671.

⁸⁸ Résolution 46/182 de l'Assemblée générale, par. 18.

⁸⁹ A/CN.4/590, par. 27.

la formation des compétences nécessaires à l'exécution efficace des tâches⁹⁰. 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 interventions⁹¹.

39. La plupart des instruments relatifs à la réduction des risques de catastrophe rapprochent souvent atténuation des effets des catastrophes et préparation⁹². Dans sa résolution 44/236, l'Assemblée générale assigne 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 naturelles »⁹³. Pour ce qui est des mesures concrètes à prendre, l'atténuation s'entend de l'adoption de mesures spécifiques, structurelles ou non, destinées à limiter les effets négatifs des catastrophes⁹⁴.

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 maintenir la paix et la sécurité internationales et, à cette fin, de prendre des mesures collectives efficaces en vue de prévenir et d'écarter les menaces contre la paix »⁹⁵. En 2001, dans son projet d'articles sur la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses, la CDI a examiné « le principe bien établi de prévention » dans le contexte de cet aspect international des catastrophes causées par l'homme⁹⁶. Se référant expressément à la Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement, à la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement et à la résolution 2995 (XXVII) de l'Assemblée générale, la Commission concluait que « l'importance du principe de la prévention des dommages transfrontières à l'environnement, aux personnes et aux biens est 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 mers »⁹⁷.

41. L'existence d'une obligation juridique internationale de prévention des dommages, dans ses dimensions horizontale et verticale, est reconnue par le droit des droits de l'homme et le droit de l'environnement⁹⁸.

⁹⁰ Jeannette Sutton et Kathleen Tierney, « Disaster Preparedness: concepts, guidance and research », rapport établi pour la Conférence sur l'évaluation de la préparation préalable aux catastrophes organisée par Fritz Institute à Sebastopol, Californie, 3 et 4 novembre 2006.

⁹¹ Voir www.fema.gov/plan/index.shtm.

⁹² Résolution 46/182 de l'Assemblée générale, annexe, sect. III.

⁹³ Résolution 44/236 de l'Assemblée générale, annexe, par. 2 a).

⁹⁴ Voir *Living with risk: a global review of disaster reduction initiatives, 2004*, vol. I (publication des Nations Unies, numéro de vente : G.V.E.03.02), p. 17.

⁹⁵ Charte des Nations Unies, Art. 1, par. 1.

⁹⁶ *Annuaire de la Commission du droit international, 2001*, vol. II, deuxième partie [publication des Nations Unies, numéro de vente : F.04.V.17 (Part 2)], par. 98, commentaire général, al. 4.

⁹⁷ Ibid., al. 5.

⁹⁸ Voir *supra*, par. 36.

1. Droit des droits de l'homme

42. Nous soulignons dans notre rapport préliminaire que « les États sont 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'homme »⁹⁹. Nous rappelions en outre que chacun des droits de l'homme est réputé comporter trois niveaux d'obligation pour l'État¹⁰⁰ : 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)¹⁰¹. 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 violation¹⁰².

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 génocide¹⁰³ et l'article 2 de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants¹⁰⁴.

44. Par ailleurs, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques¹⁰⁵ met à la charge de l'État l'obligation positive de respecter et garantir les droits de l'homme à tous les individus relevant de leur compétence, sans distinction aucune¹⁰⁶. Les paragraphes 2 et 3 a) et b) de l'article 2 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 Pacte¹⁰⁷. 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 droits¹⁰⁸. 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

⁹⁹ A/CN.4/598, par. 25.

¹⁰⁰ Ibid., par. 26.

¹⁰¹ Voir David Fisher, *Law and Legal Issues in International Disaster Response: A Desk Study* (Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, 2007), p. 34.

¹⁰² Theo van Boven, « Prevention of human rights violations », in *The Future of Human Rights Protection in a Changing World, Fifty Years since the Four Freedoms Address, Essays in Honour of Torkel Opsahl*, Asbjorn Eide and Jan Helgesen, éd. (Oslo, Norwegian University Press, 1991), p. 191.

¹⁰³ Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, résolution 260 A (III), annexe.

¹⁰⁴ Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1465, n° 24841.

¹⁰⁵ Voir résolution 2200 A (XXI) de l'Assemblée générale.

¹⁰⁶ Manfred Nowak, *UN Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary*, 2nd revised éd. (Kehl am Rhein, N. P. Engel, 2005), art. 2, par. 18.

¹⁰⁷ Ursula Kriebaum, « Prevention of human rights violations », *Austrian Review of International and European Law*, vol. 2, n° 1 (1997), p. 156.

¹⁰⁸ Manfred Nowak et Walter Suntinger, « International mechanisms for the prevention of torture », in *Monitoring Human Rights in Europe*, Arie Bloed, Liselotte Leicht, Manfred Nowak and Allan Rosas, eds. (Dordrecht, Martinus, Nijhoff, 1993), p. 146.

déterminer les maillons de la chaîne de la torture et briser la chaîne avant qu'elle n'atteigne le dernier maillon¹⁰⁹.

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 emporter sanctions des auteurs 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 partie.¹¹⁰

46. Toujours, dans notre rapport préliminaire, nous donnions 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 droit de ne pas être victime de discrimination¹¹¹. La protection de ces droits en cas de catastrophe s'étend à l'adoption de mesures pour en prévenir et 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'État¹¹². 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 1978¹¹³.

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

¹⁰⁹ Ibid.

¹¹⁰ *Velasquez Rodriguez c. Honduras*, arrêt du 29 juillet 1988, Cour interaméricaine des droits de l'homme, Série C, n° 4, par. 174 et 175.

¹¹¹ A/CN.4/598, par. 26.

¹¹² Voir par exemple le paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

¹¹³ Voir J. W. Samuels, « The relevance of international law in the prevention and mitigation of natural disasters », in *Disaster Assistance: Appraisal, Reform and New Approaches*, Lynn H. Stephens et Stephen J. Green, éd. (New York, New York University Press, 1979), 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 Jacqueline Hand, « Disaster prevention presentation, from SCJIL symposium 2003 », *Santa Clara Journal of International Law*, vol. 1, n° 1 (2003), p.147 et 159 à 161.

déclare qu'il est souhaitable que les États prennent des mesures pour réduire la mortalité, notamment des mesures pour « éliminer la malnutrition et les épidémies »¹¹⁴. 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 CDI dans le projet d'article 3¹¹⁵. 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, « tout individu a droit à la vie, à la liberté et à la sûreté de sa personne ». L'article 25 porte quant à lui en son paragraphe 1 que « toute 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 volonté »¹¹⁶. Il va sans dire que les catastrophes constituent des situations dans lesquelles toute personne peut être confrontée à des « circonstances indépendantes de sa volonté »¹¹⁷.

48. En outre, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels consacre en 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 effets¹¹⁸. 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 monde¹¹⁹. Bien entendu, le régime du Pacte est susceptible de réalisation progressive¹²⁰, ce qui veut dire que l'obligation

¹¹⁴ HRI/GEN/1/Rev.1, par. 5 (« De plus, le Comité a noté que le droit à la vie était 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, et en particulier des mesures permettant d'éliminer la malnutrition et les épidémies. »).

¹¹⁵ Pour un exposé sur la famine et la malnutrition en tant que catastrophe, voir Márcio Pereira Pinto Garcia, « Famine as a catastrophe: the role of international law », in *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles/The International Aspects of Natural Catastrophes*, David D. Caron et Charles Leben, éd. (Dordrecht, Kluwer, 2001), p. 229.

¹¹⁶ Résolution 217 A (III) de l'Assemblée générale.

¹¹⁷ George Kent, « The human right to disaster mitigation and relief », *Environmental Hazards*, vol. 3 (2001), p. 137.

¹¹⁸ 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 Barbara Nicoletti, « The prevention of natural and man-made disasters: what duties for States », in *International Disaster Response Law*, Andrea de Grutty, Marco Gestri et Gabrielle Venturini, éd. (La Haye, T. M. C. Asser Press, 2012), p. 194. Voir aussi Jacqueline Hand, « Disaster prevention presentation », p. 147 et 159.

¹¹⁹ Stephen Green, *International Disaster Relief: Towards a Responsive System* (New York, McGraw-Hill Book Company, 1977), p. 66.

¹²⁰ Voir Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 2.

faite à l'État de donner effet à l'article 11 est en partie fonction de son niveau de développement économique¹²¹.

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 social »¹²², 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 »¹²³.

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 climatiques¹²⁴. En outre, 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 naturelles¹²⁵.

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'homme¹²⁶. 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 international¹²⁷. Dans l'affaire *Öneryildiz*, 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

¹²¹ 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 de la CDI que « le 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 ». Voir le projet d'articles sur la prévention des dommages transfrontières, art. 3, commentaire (al. 13).

¹²² Convention relative aux droits de l'enfant, art. 27, par. 1.

¹²³ Ibid., art. 27, par. 3.

¹²⁴ Siobhan McInerney-Lankford, Mac Darrow et Lavanya Rajamani, *Human Rights and Climate Change: A Review of the International Legal Dimensions* (Washington, Banque mondiale, 2011), p. 30.

¹²⁵ David L. Feinberg, « 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. 598.

¹²⁶ Voir Walter Kälin et Claudine Haenni Dale, « Disaster risk mitigation – why human rights matter », *Forced Migration Review*, n° 31 (2008), p. 38.

¹²⁷ Voir Cour européenne des droits de l'homme, *Öneryildiz c. Turquie*, requête n° 48939/99, arrêt du 30 novembre 2004; Cour européenne des droits de l'homme, *Boudaïeva et autres c. Russie*, requêtes n°s 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 et 15343/02, arrêt du 20 mars 2008.

avertissements de l'institut météorologique d'État. Deux semaines avant la coulée de boue, l'institut a 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 européenne des droits de l'homme, qui garantit le droit à la vie en des termes presque identiques à l'article 6 du Protocole international relatif aux droits civils et politiques, la Cour déclare dans son arrêt en l'affaire *Öneryildiz* 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 a souligné que « cela 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 »¹²⁸. Dans son arrêt de 2008 en l'affaire *Boudaïeva*, la Cour conclut en ces termes :

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 risque.¹²⁹

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 risques¹³⁰. 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 voulue¹³¹.

¹²⁸ Voir Cour européenne des droits de l'homme, *Öneryildiz c. Turquie*, requête n° 48939/99, arrêt du 30 novembre 2004, par. 128 et 129.

¹²⁹ *Boudaïeva et autres c. Russie*, requêtes nos 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 et 15343/02, arrêt du 20 mars 2008, par. 137.

¹³⁰ Walter Kälin et Claudine Haenni Dale, « Disaster risk mitigation – why human rights matter », p. 39.

¹³¹ Voir par. 61 ci-dessous.

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 obligations¹³². 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 international¹³³ a été invoqué dès 1941 dans la sentence arbitrale rendue dans l'affaire de la Fonderie de Trail¹³⁴. 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'environnement¹³⁵, 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 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 nationale.

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 développement¹³⁶. 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 transfrontalier¹³⁷.

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*¹³⁸ :

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'environnement.

¹³² *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay)*, arrêt du 20 avril 2010, C.I.J. Recueil 2010, opinion individuelle du juge Cançado Trindade, par. 59.

¹³³ Affaire du détroit de Corfou (*Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord c. Albanie*), arrêt du 9 avril 1949, C.I.J. Recueil 1949, p. 22.

¹³⁴ *Trail Smelter case (United States of America v. Canada)*, Recueil des sentences arbitrales, vol. III, p. 1905 à 1982.

¹³⁵ *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement, Stockholm, 5-16 juin 1972* (A/CONF.48/14/Rev.1), première partie, chap. I, principe 21.

¹³⁶ *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.

¹³⁷ Ibid., principe 11.

¹³⁸ *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 1996, p. 241, par. 29.

57. Au fil du temps, le principe de prévention sera 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 Danube¹³⁹. Au vu des « nouvelles normes et exigences », la Cour conclura 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 dommages¹⁴⁰. De même, dans l'affaire des usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay, la Cour observera que le principe de prévention fait partie du droit international coutumier et que l'État est 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 État¹⁴¹.

58. En 1982, l'Assemblée générale adopte la Charte mondiale de la nature, qui vient ériger la prévention en principe fondamental¹⁴², s'étant déclarée persuadée que « les 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 »¹⁴³.

59. Comme on l'a déjà dit, la CDI a dégagé en 2001 un « principe bien établi de prévention » dans le contexte de la prévention des dommages transfrontières¹⁴⁴. 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 transfrontaliers ou en tout état de cause pour en réduire le risque au minimum¹⁴⁵. Cette obligation établie par la CDI 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. L'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 acceptées »¹⁴⁶ et de prendre des mesures législatives ou administratives pour assurer l'exécution des lois¹⁴⁷.

¹³⁹ *Projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie/Slovaquie)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1997, p. 74, par. 140.

¹⁴⁰ Ibid.

¹⁴¹ *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay*, par. 101 (citant le paragraphe 22 de l'arrêt relatif à l'affaire du détroit de Corfou et l'avis consultatif de la Cour internationale de Justice sur la *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*).

¹⁴² Résolution 37/7 de l'Assemblée générale.

¹⁴³ Ibid.

¹⁴⁴ Projet d'articles sur la prévention des dommages transfrontières, art. 3, par. 4 du commentaire général.

¹⁴⁵ Ibid. 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 protection des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses, le Rapporteur spécial, Pemmaraju Sreenivasa Rao, affirme qu'il « vaut mieux prévenir que guérir et qu'il 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 perniciose de leur croissance économique » (A/CN.4/487, par. 32).

¹⁴⁶ Projet d'articles sur la prévention des dommages transfrontières, art. 3, par. 4 du commentaire.

¹⁴⁷ Ibid., par. 6.

Le principe de prévention sous-tend aussi l'article 7 (évaluation du risque), l'article 8 (devoir de notification), l'article 9 (devoir de l'État d'engager des consultations sur les mesures préventives) et l'article 16 (préparation aux situations d'urgence). Le commentaire de l'article 16 va jusqu'à consacrer l'« obligation de prévenir les catastrophes écologiques »¹⁴⁸.

60. La Cour internationale de Justice et la CDI s'accordent à dire que le principe de prévention découle de deux devoirs de l'État, distincts mais liés, à savoir le devoir de diligence et le principe de précaution¹⁴⁹.

a) Devoir de diligence

61. Principe établi du droit international, le devoir de diligence est regardé comme un de ses « principes fondamentaux »¹⁵⁰. On le rapproche du principe de la responsabilité, c'est-à-dire aux règles sous-jacentes à tout régime de responsabilité pour violations des obligations découlant du devoir de diligence¹⁵¹. 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 diligence¹⁵². S'agissant de la prévention en matière environnementale, le devoir de diligence consisterait notamment à utiliser les « moyens les mieux adaptés »¹⁵³ ou encore « toutes les mesures appropriées et efficaces »¹⁵⁴. 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 »¹⁵⁵.

62. Le devoir de diligence constitue la norme de base de la prévention¹⁵⁶. 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 minimum¹⁵⁷. En ce sens, le devoir de

¹⁴⁸ Ibid., art. 16, par. 1 du commentaire.

¹⁴⁹ Ibid., art. 3, par. 7 et 18 du commentaire.

¹⁵⁰ Luigi Condorelli, « The imputability to States of acts of international terrorism », *Israel Yearbook on Human Rights*, vol. 19 (1989), p. 240 à 242. Voir aussi Riccardo Pisillo-Mazzeschi, « The due diligence rule and the nature of the international responsibility of States », *German Yearbook of International Law*, vol. 35 (1992), p. 9 à 51.

¹⁵¹ Riccardo Pisillo-Mazzeschi, « Forms of international responsibility for environmental harm », in *International Responsibility for Environmental Harm*, Francesco Francioni et Tullio Scovazzi, éd., (London, Graham & Trotman, 1991), p. 15 et 16.

¹⁵² Amos Shartle Hersey, *The Essentials of International Public Law* (New York, Macmillan Company, 1918), p. 162. Voir aussi Robert Perry Barnidge Jr., « The due diligence principle under international law », *International Community Law Review*, vol. 8, n° 1 (2006), p. 81 à 121.

¹⁵³ Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1833, n° 31363, art. 194.

¹⁵⁴ Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1989, n° 34028, art. 2 1).

¹⁵⁵ *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay*, par. 197.

¹⁵⁶ Projet d'articles sur la prévention des dommages transfrontières, art. 3, par. 8 du commentaire.

¹⁵⁷ Ibid., par. 7.

diligence constitue l'obligation fondamentale du principe de prévention¹⁵⁸, 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) est souvent utilisée pour rendre compte de ce devoir de diligence¹⁵⁹. Pour s'acquitter de son devoir de diligence, l'État doit mettre en œuvre et faire respecter des lois et des règlements administratifs de prévention¹⁶⁰. Les États souscrivent au devoir de diligence comme correspondant « aux réalités actuelles de la pratique des États et du droit international »¹⁶¹. À l'appui de cette conclusion, la CDI 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 administratifs¹⁶². 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 obligation¹⁶³.

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 question¹⁶⁴. En ce qui concerne la notion de « bon gouvernement », la CDI 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

¹⁵⁸ 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, Pemmaraju Sreenivasa Rao, fait observer que « le devoir de prévention, qui est une obligation de comportement, se résume essentiellement au devoir de diligence » et que « toute 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 » (A/CN.4/501, par. 18).

¹⁵⁹ Convention sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets et autres matières, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1046, n° 15479, art. 1; Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, art. 194; et Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2105, n° 36605, art. 3. Voir aussi Cesare P. R. Romano, « L'obligation de prévention des catastrophes industrielles et naturelles » dans *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles/The International Aspects of Natural and Industrial Catastrophes*, David D. Caron et Charles Leben, éd. (Dordrecht, Kluwer, 2001), p. 389. Voir en particulier Barbara Nicoletti, « The prevention of natural and man-made disasters: what duties for States ».

¹⁶⁰ Projet d'articles sur la prévention des dommages transfrontières, art. 3, par. 10 du commentaire.

¹⁶¹ A/CN.4/510, par. 10.

¹⁶² Voir le Projet d'articles sur la prévention des dommages transfrontières, art. 3, par. 8 du commentaire, note de bas de page n° 880 [citant la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, art. 194 1); la Convention sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets et autres matières, art. I, II et VII 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 5); la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière, art. 2 1); et la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux, art. 2 1)].

¹⁶³ Voir *ibid.*

¹⁶⁴ A/CN.4/510, par. 20.

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 lotis. »¹⁶⁵

64. S'agissant de la notion de « bon gouvernement », la CDI 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 diligence¹⁶⁶. 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 un attribut naturel de tout gouvernement »¹⁶⁷. 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 significatifs¹⁶⁸.

65. Selon la Cour européenne des droits de l'homme, l'obligation de prévention est un devoir de diligence. Dans l'affaire *Öneryildiz c. Turquie*, la Cour conclut 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 imminente »¹⁶⁹, et que le défaut de prendre « les mesures nécessaires et suffisantes pour pallier les risques inhérents à une activité dangereuse »¹⁷⁰ 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 l'affaire *Budaïeva et autres c. Russie*, la Cour conclura 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'urgence »¹⁷¹. Néanmoins, dans l'arrêt en l'affaire *Öneryildiz c. Turquie*, la Cour admet 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 ressources »¹⁷². Dans l'arrêt en l'affaire *Budaïeva et autres c. Russie*, la Cour observe qu'« il convient 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 humaine »¹⁷³. Que l'État puisse prendre des mesures selon ses propres capacités et priorités ne le décharge pas pour autant de

¹⁶⁵ Projet d'articles sur la prévention des dommages transfrontières, art. 3, par. 17 du commentaire.

¹⁶⁶ Ibid. Voir aussi A/CN.4/510, par. 23.

¹⁶⁷ Projet d'articles sur la prévention des dommages transfrontières, art. 3, par. 17 du commentaire.

¹⁶⁸ Ibid., par. 18.

¹⁶⁹ *Öneryildiz c. Turquie*, par. 101.

¹⁷⁰ Ibid., par. 93.

¹⁷¹ *Budaïeva et autres c. Russie*, par. 152.

¹⁷² *Öneryildiz c. Turquie*, par. 107.

¹⁷³ *Budaïeva et autres c. Russie*, par. 135.

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] exposés »¹⁷⁴.

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'environnement¹⁷⁵. 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'environnement »¹⁷⁶. 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 concerné¹⁷⁷.

67. Il résulte du commentaire de l'article 3 du projet d'articles sur la prévention des dommages transfrontières 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 irréversibles¹⁷⁸. Les commentaires des articles 7 et 10 reconnaissent expressément que le principe de précaution est devenu un principe général du droit de l'environnement¹⁷⁹.

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 (al. 3 de l'article 4), la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (al. 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)¹⁸⁰.

69. Depuis les années 90, d'aucuns voient dans le principe de précaution un principe du « droit international coutumier de l'environnement », voire même du

¹⁷⁴ Ibid., par. 109.

¹⁷⁵ Voir, par exemple, le principe 15 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement.

¹⁷⁶ Ibid.

¹⁷⁷ Voir l'opinion individuelle du juge Cançado Trindade, *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay*, par. 62. Voir aussi Arie Trouwborst, *Precautionary Rights and Duties of States* (Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2006).

¹⁷⁸ Voir projet d'articles sur la prévention des dommages transfrontières, art. 3, par. 14 du commentaire.

¹⁷⁹ Ibid., art. 10, par. 6 et 7 du commentaire.

¹⁸⁰ Ibid., par. 7.

droit international coutumier général¹⁸¹. Dans son opinion dissidente jointe à l'arrêt de la Cour internationale de Justice en l'affaire des usines de pâte à papier, 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 émergent, mais bien une règle du droit international général positif »¹⁸². La Cour n'a toutefois pas encore reconnu cette définition du principe de précaution¹⁸³.

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. Nous abordons brièvement la question de la coopération dans le domaine de la préparation, de la prévention et de l'atténuation des conséquences de catastrophe dans notre cinquième rapport, indiquant que la coopération intéresse la presque-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 capacités¹⁸⁴.

71. L'obligation de coopérer est un principe bien établi en droit international qui, comme nous l'avons noté dans notre deuxième rapport, 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 nations »¹⁸⁵.

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

¹⁸¹ Pour plus de détails, voir : Ronnie Harding et Elizabeth Fisher, éd., *Perspectives on the Precautionary Principle* (Sydney, Federation Press, 1995), p. 5; Arie Trouwborst, « The precautionary principle in general international law: combating the Babylonian confusion », *Review of European Community & International Environmental Law*, vol. 16, n° 2 (2007), p. 189; Cesare P. R. Romano, « L'obligation de prévention des catastrophes industrielles et naturelles », p. 396.

¹⁸² *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay*.

¹⁸³ Cass R. Sunstein, *Laws of Fear: Beyond the Precautionary Principle* (New York, Cambridge University Press, 2005); Linda Cameron, « Environmental risk management in New Zealand – is there scope to apply a more generic framework? », New Zealand Treasury Policy Perspectives Paper 06/06 (2006).

¹⁸⁴ A/CN.4/652, par. 114 et 115.

¹⁸⁵ Résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale, annexe, par. 1.

de coordonner les systèmes de prévision et d'alerte rapide, et a engagé les États à coopérer pour prévenir les risques naturels¹⁸⁶. Plus récemment, elle a exhorté la communauté internationale à « réduire les effets préjudiciables des catastrophes naturelles » par la coopération¹⁸⁷, la coopération internationale étant nécessaire pour appuyer les efforts nationaux de prévention¹⁸⁸, et surtout pour « mieux aider les pays à faire face aux effets destructeurs de tous les risques naturels, [...] en particulier dans les pays en développement »¹⁸⁹. 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 prévention¹⁹⁰. Comme on l'a 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 internationaux¹⁹¹. 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 déterminés à réduire, partout dans le monde, les pertes en vies humaines, les pertes socioéconomiques et les atteintes à l'environnement causées par les catastrophes, conscients de l'importance de la coopération, de la solidarité et des partenariats internationaux, ainsi que de la bonne gouvernance à tous les niveaux »¹⁹².

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 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 financement¹⁹³. 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 promouvoir la coopération internationale et le renforcement des capacités dans le domaine des catastrophes naturelles, à faciliter la fourniture d'aide humanitaire aux différentes phases de toute catastrophe et à promouvoir la prévention et le recours aux systèmes d'alerte rapide¹⁹⁴.

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 d'ici à 2020, la Conférence ministérielle asiatique sur la réduction des risques de catastrophe, le Forum européen pour la réduction des risques de catastrophe, la Plateforme de gestion des risques de catastrophe dans la région du Pacifique et la Stratégie régionale africaine de prévention des catastrophes. Ainsi, le Forum européen se veut un lieu d'échange

¹⁸⁶ Résolution 42/169 de l'Assemblée générale, par. 7 et 8.

¹⁸⁷ Résolution 58/215 de l'Assemblée générale, par. 2.

¹⁸⁸ Voir, par exemple, la résolution 60/196 de l'Assemblée générale, par. 2.

¹⁸⁹ Résolution 59/233 de l'Assemblée générale, par. 12. Voir aussi résolution 60/196.

¹⁹⁰ Déclaration de Hyogo, chap. I, résolution I, par. 4.

¹⁹¹ Voir www.unisdr.org/we/coordinate.

¹⁹² Cadre d'action de Hyogo, al. 5.

¹⁹³ Adoptée lors de la cinquième Conférence ministérielle asiatique sur la réduction des risques de catastrophe, tenue à Yogyakarta (Indonésie) en 2012.

¹⁹⁴ Adoptée lors du quatrième Sommet des chefs d'État et de gouvernement de l'Association des États de la Caraïbe, tenu à Panama en juillet 2005.

d'informations, de connaissances et d'idées et de facilitation de la coopération¹⁹⁵. 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 intersectorielle¹⁹⁶. De plus, le Programme d'action élargi pour la mise en œuvre de la Stratégie régionale africaine de 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 coopération régionale et internationale pour l'évaluation et le suivi régional et transfrontière des dangers¹⁹⁷. La coopération régionale est importante dit-on, en ce qu'elle permet d'utiliser efficacement les ressources et de limiter le double emploi¹⁹⁸.

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 catastrophe¹⁹⁹.

1. Instruments bilatéraux

76. Nombre d'États sont parties à des accords bilatéraux consacrés spécialement à la prévention des catastrophes²⁰⁰ : ainsi, l'Argentine et l'Espagne²⁰¹, le Guatemala et le Mexique²⁰², l'Allemagne et la Hongrie²⁰³, la France et l'Italie²⁰⁴,

¹⁹⁵ Voir www.preventionweb.net/files/19800_efdrrwebfinal.pdf.

¹⁹⁶ Ibid.

¹⁹⁷ Programme d'action élargi pour la mise en œuvre de la Stratégie régionale africaine de prévention des catastrophes (2006-2015) et déclaration de la deuxième Conférence ministérielle de l'Union africaine sur la prévention des catastrophes, 2010, p. 45.

¹⁹⁸ Cadre d'action de Hyogo, « Implementing the Hyogo Framework for Action in Europe: Advances and Challenges », p. 40, disponible à l'adresse www.unisdr.org/files/19690_hfareportwebfinal.pdf.

¹⁹⁹ A New Framework for CARICOM-Japan Cooperation for the Twenty-First Century, sect. 1-1.

²⁰⁰ Voir A/CN.4/590, par. 43.

²⁰¹ Accord de coopération entre le Royaume d'Espagne et la République argentine pour la prévision, la prévention et l'assistance mutuelle en cas de catastrophes, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1689, n° 29123, p. 43.

²⁰² Accord de coopération entre le Gouvernement des États-Unis du Mexique et le Gouvernement de la République du Guatemala pour la prévention et les secours en cas de catastrophes naturelles, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1509, n° 26055, p. 10.

²⁰³ Accord entre le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne et le Gouvernement de la République de Hongrie relatif à des questions d'intérêt commun touchant la sécurité nucléaire et la radioprotection, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1706, n° 29504, p. 274.

²⁰⁴ Convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République italienne 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 du 16 septembre 1992, *Recueil des Traités*, vol. 1962, n° 33532, p. 370.

la République de Corée et la Pologne²⁰⁵, la Pologne et la Hongrie²⁰⁶, la Pologne et l'Ukraine²⁰⁷, la Pologne et la Fédération de Russie²⁰⁸, la Fédération de Russie et la Grèce²⁰⁹, la Suisse et l'Italie²¹⁰, les États-Unis et la Fédération de Russie²¹¹, les États-Unis et la Pologne²¹², les États-Unis et la Bulgarie²¹³, les États-Unis et l'Ukraine²¹⁴, les États-Unis et les Philippines²¹⁵, l'Uruguay et l'Espagne²¹⁶, l'Espagne et le Mexique²¹⁷, la Fédération de Russie et l'Espagne²¹⁸, et la France et

²⁰⁵ Accord de coopération scientifique et technologique entre le Gouvernement de la République de Corée et le Gouvernement de la République de Pologne, *Recueil des Traités*, vol. 1847, n° 31455, p. 304.

²⁰⁶ Accord de coopération et d'entraide pour la prévention des catastrophes naturelles et d'autres événements graves et pour en éliminer les effets, conclu entre le Gouvernement de la République de Pologne et la République de Hongrie le 6 avril 2000.

²⁰⁷ 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, du 19 juillet 2002.

²⁰⁸ 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, du 25 août 1993.

²⁰⁹ 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, du 21 février 2000.

²¹⁰ Accord entre la Confédération suisse et la République italienne relatif à la coopération dans le domaine de la gestion et de la prévention des risques et à l'assistance mutuelle en cas de catastrophes naturelles ou dues à l'activité de l'homme, du 2 mai 1995.

²¹¹ Mémoire d'accord entre le Gouvernement des États-Unis d'Amérique et le Gouvernement de l'Union des Républiques socialistes soviétiques relatif à la coopération en matière de prévention et de réponse en cas de catastrophes naturelles et d'origine humaine, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2262, n° 40312, p. 594.

²¹² 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 le 9 mai 2000.

²¹³ 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 d'Amérique) et le Ministère de la défense de la République de Bulgarie le 24 janvier 2000.

²¹⁴ 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 le 5 juin 2000.

²¹⁵ 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, conclu le 20 novembre 2001.

²¹⁶ 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 le 25 septembre 1997.

²¹⁷ 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 conclu en 1997.

²¹⁸ Accord entre le Gouvernement du Royaume d'Espagne et le Gouvernement de la Fédération de Russie concernant la collaboration aux fins de la prévention des catastrophes et de l'entraide visant à en atténuer les conséquences, du 14 juin 2000, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2153, n° 37586, p. 87.

la Malaisie²¹⁹. 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'environnement »²²⁰.

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'accord bilatéral 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 produisent »²²¹.

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'informations²²², la formation et l'échange d'informations²²³ 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'urgence²²⁴.

79. Voici plus d'une vingtaine d'années, la France signait 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

²¹⁹ Convention du 25 mai 1998 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de Malaisie sur la coopération pour la prévention des catastrophes et la gestion de la protection civile.

²²⁰ Ibid., quatrième paragraphe du Préambule.

²²¹ Échange de notes constituant un accord entre le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique relatif à la poursuite de l'exploitation des stations de recherche sur les cyclones créées dans les îles Caïmanes 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. 237.

²²² 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, entre l'Agence fédérale de gestion des situations d'urgence (États-Unis) et le Ministère de la défense de la République de Pologne, signé le 9 mai 2000.

²²³ Ibid.

²²⁴ Protocole d'intentions relatif à la coopération pour la prévention et la gestion des situations d'urgence conclu entre le Gouvernement des États-Unis d'Amérique et la République des Philippines le 20 novembre 2001.

catastrophes²²⁵. 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 catastrophe²²⁶.

80. En 2000, la Grèce et la Fédération de Russie concluent en matière de « prévention des catastrophes naturelles ou dues à l'homme et d'intervention en cas d'urgence »²²⁷ 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'urgence »²²⁸. 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'informations²²⁹.

81. D'autres accords bilatéraux conclus par des États dans un but autre 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 secours »²³⁰. 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 prévention²³¹. 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 mesures »²³². Un accord bilatéral similaire conclu entre la Belgique et la France consacre un article

²²⁵ Convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République hellénique sur les modalités de la coopération franco-hellénique dans le domaine des risques naturels majeurs. L'article 1 dispose que « les gouvernements signataires coopèrent dans le domaine des risques naturels majeurs. Leur coopération vise à : la prévision des risques, quand celle-ci est possible; la prévention des risques, soit pour éviter qu'ils dégénèrent en catastrophe, soit pour en atténuer les effets ».

²²⁶ Convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République italienne 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, du 16 septembre 1992, *Recueil des Traités*, vol. 1962, n° 33532, p. 370.

²²⁷ Accord entre le Gouvernement de la République hellénique et le Gouvernement de la Fédération de Russie relatif à la coopération en matière de prévention des catastrophes naturelles ou dues à l'homme et d'intervention en cas d'urgence, du 21 février 2000.

²²⁸ Ibid., art. 1.

²²⁹ Ibid., art. 3.

²³⁰ 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, du 28 mars 2002.

²³¹ Convention entre la République d'Autriche et la République d'Allemagne relative à l'assistance mutuelle en cas de catastrophes ou d'accidents graves, du 23 décembre 1988, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1696, n° 29224.

²³² Ibid., art. 13.

spécialement à l'anticipation et à la prévention des catastrophes²³³, les deux parties s'engageant à partager des informations en ces matières²³⁴.

2. Instruments multilatéraux

82. Nous en venons maintenant aux instruments multilatéraux, mondiaux ou régionaux, consacrés à la prévention de toutes catastrophes, abstraction faite de leurs effets transfrontières. Nous envisageons chaque instrument, 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 appréciera 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 édicte à l'État pour obligation de 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 effets²³⁵, 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 mer²³⁶ 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 »²³⁷. 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

²³³ Convention sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophes ou d'accidents graves entre la France et la Belgique (signée le 12 avril 1981).

²³⁴ Ibid., art. 11.

²³⁵ Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe, *Disaster Prevention and Mitigation: A Compendium of Current Knowledge*, vol. 9, *Legal Aspects* (Organisation des Nations Unies, New York, 1980).

²³⁶ Voir *supra*, note 153.

²³⁷ Ibid., art. 145.

du cours d'eau²³⁸. 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 siècle²³⁹.

86. Comme l'a fait remarquer le Secrétariat, la Convention-cadre d'assistance en matière de protection civile de 2000²⁴⁰ est « [L]'exemple contemporain qui se rapproche le plus d'une convention internationale mondiale de prévention des catastrophes et d'atténuation de leurs effets ». 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 postcrise »²⁴¹. 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 »²⁴². 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 postcrise »²⁴³.

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 catastrophe²⁴⁴, qui érige expressément l'anticipation des catastrophes et l'atténuation de leurs effets en priorité dans le domaine de l'assistance en matière de télécommunications²⁴⁵. 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

²³⁸ Résolution 51/229 de l'Assemblée générale, annexe.

²³⁹ Par exemple, la Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone (1985) et son Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone (1997), ainsi que la Convention sur la diversité biologique (1992), par. 8 et 9 du préambule.

²⁴⁰ A/CN.4/590, par. 36. Il faut également noter que la prévention des catastrophes [art. 2 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 Barbara Nicoletti, « The prevention of natural and man-made disasters: what duties for States », p. 183, note 24.

²⁴¹ Convention-cadre d'assistance en matière de protection civile, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2172, n° 38131, préambule.

²⁴² Ibid. Aux termes de l'article 1 [al. 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 ».

²⁴³ Ibid., art. 4.

²⁴⁴ Voir par exemple *supra*, par. 37, et Barbara Nicoletti, « The prevention of natural and man-made disasters: what duties for States », p. 184, qui n'évoquent la Convention-cadre et la Convention de Tampere que comme textes créant des obligations en matière de réduction des risques de catastrophe.

²⁴⁵ 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, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2296, n° 40906, art. 3 1) et 3 2). Selon l'article 1, al. 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 ».

télécommunication pour l'atténuation des effets des catastrophes²⁴⁶; 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 »²⁴⁷. 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 relatives²⁴⁸, partager des informations concernant les risques naturels²⁴⁹ et veiller à la mise à disposition rapide d'une assistance en matière de télécommunication pour atténuer les effets d'une catastrophe²⁵⁰. 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 « réduire ou d'éliminer [...] les obstacles réglementaires à l'utilisation des ressources de télécommunication pour l'atténuation des effets des catastrophes »²⁵¹. 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 CDI 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 naturelles²⁵². La Convention concernant la prévention des accidents industriels majeurs (Convention n° 174) adoptée sous les auspices de l'Organisation internationale du Travail en 1993²⁵³ consacre la « nécessité de veiller à ce que toutes les mesures appropriées soient prises pour :

- a) Prévenir les accidents majeurs;

²⁴⁶ Ibid., art. 3, par. 1.

²⁴⁷ Ibid., art. 1, par. 7.

²⁴⁸ Ibid., art. 3, par. 2 a).

²⁴⁹ Ibid., art. 3, par. 2 b).

²⁵⁰ Ibid., art. 3, par. 2 c).

²⁵¹ Ibid., art. 9, par. 1.

²⁵² Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2105, n° 36605.

²⁵³ Convention concernant la prévention des accidents industriels majeurs (Convention n° 174), préambule.

- 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, s'y préparer et y faire face²⁵⁴. Ils doivent prendre les « mesures législatives, administratives et financières appropriées » pour remplir leurs obligations en matière de prévention²⁵⁵ et mettre en place des mécanismes de préparation aux situations d'urgence pour faire face aux accidents industriels²⁵⁶. La Convention prévoit ainsi que « Les 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 accidents »²⁵⁷. 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 radiologique »²⁵⁸. De même, la Convention sur la sûreté nucléaire vise à « prévenir les accidents ayant des conséquences radiologiques et atténuer ces conséquences au cas où de tels accidents se produiraient ». 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 nucléaires²⁵⁹. 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 œuvre²⁶⁰. La Convention va de pair avec la Convention de 1986 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

²⁵⁴ Art. 3, par. 1.

²⁵⁵ Art. 3, par. 4.

²⁵⁶ Art. 8, par. 1.

²⁵⁷ Art. 6, par. 1.

²⁵⁸ Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1457, n° 24643, art. 1, par. 1 et 2.

²⁵⁹ Agence internationale de l'énergie atomique, INFCIRC/449, art. 1, al. iii).

²⁶⁰ Ibid., art. 4. Voir également art. 7.

de causer des dommages transfrontières à un autre État²⁶¹. Elle prescrit à l'État d'informer les États pouvant être touchés par des accidents nucléaires importants visés en son article 1, non seulement de l'existence du dommage, mais aussi des éléments à considérer en vue de l'atténuation des dommages²⁶².

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'il incombe aux Parties de prendre des mesures de précaution pour prévoir, prévenir ou atténuer les causes des changements climatiques et en limiter les effets néfastes »²⁶³. 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 serre²⁶⁴ et engage l'ensemble des parties à prendre et mettre en œuvre au niveau national des mesures d'atténuation des changements climatiques²⁶⁵. 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 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 risques²⁶⁶.

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 transfrontières²⁶⁷, dispose que chaque État partie doit élaborer des stratégies nationales tendant à assurer la conservation de la diversité biologique²⁶⁸ et adopter des procédures permettant d'exiger l'évaluation des impacts sur l'environnement des projets susceptibles de nuire sensiblement à la diversité biologique²⁶⁹. De même, la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification engage les États à mettre en œuvre des programmes de lutte contre la désertification et/ou d'atténuation des effets de la sécheresse²⁷⁰ en

²⁶¹ Convention sur la notification rapide d'un accident nucléaire, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1439, n° 24404, art. 1, par. 1.

²⁶² Ibid., art. 2.

²⁶³ Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1771, n° 30822, art. 3, par. 3.

²⁶⁴ Ibid., art. 4, par. 2 a).

²⁶⁵ Ibid., art. 4, par. 1 b).

²⁶⁶ FCCC/CP/2007/6/Add.1, décision 1/CP.13, par. 1 c).

²⁶⁷ Voir Convention sur la diversité biologique, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1760, n° 30619, art. 3.

²⁶⁸ Ibid., art. 6 et 7.

²⁶⁹ Ibid., art. 14.

²⁷⁰ Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1954, n° 33480, art. 3.

adoptant les mesures législatives et réglementaires nécessaires et appropriées²⁷¹ et des programmes d'action nationaux comportant des systèmes d'alerte précoce²⁷². 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'environnement »²⁷³, s'inscrivant ainsi, à l'exemple d'autres traités environnementaux, dans le droit fil de l'article 3 du projet d'articles de la CDI sur la prévention des dommages transfrontières, 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 des nations de l'Asie du Sud-Est (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 catastrophes²⁷⁴. 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 effets²⁷⁵. En ce qui concerne l'atténuation des effets des catastrophes, il prescrit expressément aux États parties de réagir immédiatement à toute catastrophe sur leur territoire²⁷⁶, devant satisfaire à chacune de ces obligations en prenant les mesures législatives et administratives nécessaires²⁷⁷.

²⁷¹ Ibid., art. 4 et 5.

²⁷² Ibid., art. 10, par. 3 a).

²⁷³ Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1989, n° 34028, art. 2, par. 1.

²⁷⁴ Art. 2.

²⁷⁵ Art. 3 4).

²⁷⁶ Art. 4 b).

²⁷⁷ Art. 4 d).

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 éventuelle²⁷⁸. Deuxièmement, aux termes de l'article 6 de l'Accord, les États parties doivent à titre collectif ou individuel détecter, prévenir et réduire les risques de catastrophe²⁷⁹. 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 nationaux²⁸⁰. 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 catastrophe²⁸¹ et en arrêtant des stratégies et des plans d'intervention en vue de réduire les pertes en cas de catastrophe²⁸². 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 rapide²⁸³. 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 régionaux²⁸⁴. Nombre de dispositions de la Déclaration de Delhi de 2007 sur la réduction des risques de catastrophe en Asie 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 vigueur²⁸⁵. 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 régional²⁸⁶. La Déclaration d'Incheon de 2010 sur la réduction des risques de catastrophe en Asie et dans le Pacifique 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 Cadre²⁸⁷.

²⁷⁸ Art. 5.

²⁷⁹ Art. 6 1).

²⁸⁰ Art. 6 2).

²⁸¹ Art. 7.

²⁸² Art. 8.

²⁸³ Disponible à l'adresse suivante : http://aimp.apec.org/Documents/2008/SOM/CSOM/08_csom_020.pdf.

²⁸⁴ Disponible à l'adresse suivante : <http://saarc-sdmc.nic.in/pdf/framework.pdf>.

²⁸⁵ Disponible à l'adresse suivante : <http://nidm.gov.in/amcdrr/declaration.asp>.

²⁸⁶ Par. 33. Disponible à l'adresse suivante : www.ehu.es/ceinik/tratados/9tratadosobreintegracionycooperacionenasia/93SAARC/IC9314.pdf.

²⁸⁷ Disponible à l'adresse suivante : www.unisdr.org/files/16327_incheondeclaration4amcdrrrev3.pdf.

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 de l'alinéa e) du paragraphe 1 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 catastrophes²⁸⁸ tendant à encourager les initiatives sous-régionales et nationales²⁸⁹.

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 catastrophes²⁹⁰. 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 s'est doté 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 catastrophes²⁹¹.

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 de l'alinéa d) du paragraphe 1 de l'article 112 du Traité portant création 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 humaine²⁹².

iii) *Région arabe*

100. Dans la région arabe, la Ligue des États arabes s'est donné une Stratégie arabe pour la réduction des risques de catastrophe d'ici à 2020, qui a été adoptée par le Conseil des ministres arabes chargés de l'environnement à sa vingt-deuxième

²⁸⁸ Disponible à l'adresse suivante : <http://www.unisdr.org/2005/task-force/working%20groups/wg-africa/NEPAD-DRR-Strategy-FRENCH.pdf>.

²⁸⁹ Un des objectifs de la Stratégie est d'améliorer « l'engagement politique envers la réduction des risques de catastrophe » (par. 3.2).

²⁹⁰ Le texte de la politique est disponible à l'adresse suivante : http://www.preventionweb.net/files/4037_ECOWASpolitiquemecanismescedao.pdf.

²⁹¹ Autorité intergouvernementale pour le développement, Programme de gestion des risques de catastrophe pour la région de l'IGAD, projet 2 : élaboration de politiques d'appui, de législations et d'accords relatifs à la gestion des catastrophes dans les pays membres (2002), p. 18.

²⁹² Disponible à l'adresse suivante : <http://www.malango-actualite.fr/documents/1976.pdf>.

session, le 19 décembre 2010²⁹³. 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'action²⁹⁴. 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 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 relèvement²⁹⁵. 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 arabe²⁹⁶.

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 est 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 catastrophe²⁹⁷. Le Traité de Lisbonne, entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009, viendra renforcer encore la coopération européenne en matière de protection civile. Le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne²⁹⁸ 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 »²⁹⁹. Aux termes du Traité :

²⁹³ Disponible à l'adresse suivante : http://www.preventionweb.net/files/18903_17934asdrfinalenglishjanuary20111.pdf (en anglais).

²⁹⁴ Ibid.

²⁹⁵ Ibid., p. 4.

²⁹⁶ Ibid.

²⁹⁷ Résolution du 25 juin 1987 relative à la mise en place d'une coopération communautaire en matière de protection civile; résolution du 13 février 1989 relative aux nouveaux développements de la coopération communautaire en matière de protection civile; résolution du 23 novembre 1990 relative à la coopération communautaire en matière de protection civile; résolution du 8 juillet 1991 relative à l'amélioration de l'assistance mutuelle entre États membres en cas de catastrophe naturelle et technologique; résolution du 31 octobre 1994 relative au renforcement de la coopération communautaire en matière de protection civile; résolution du 26 février 2001 sur le renforcement des capacités de l'Union européenne dans le domaine de la protection civile.

²⁹⁸ Disponible à l'adresse suivante : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:fr:PDF>.

²⁹⁹ Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, art. 2 5).

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 membres. »³⁰⁰

103. Enfin, l'article 222 du Traité, dite « 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 »³⁰¹. 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 décision³⁰².

104. En 2001, l'Union européenne institue le mécanisme communautaire de protection civile « pour garantir une meilleure protection en cas de catastrophe naturelle, technologique, radiologique ou environnementale »³⁰³. Modifié et actualisé en 2007³⁰⁴, le mécanisme a permis d'améliorer les stratégies de protection mises en place par l'Union pour faire face aux situations d'urgence, y compris dans des États tiers³⁰⁵. Récemment, l'Union a proposé une décision portant nouvelle réforme de son mécanisme de protection civile³⁰⁶. Même si le mécanisme conserve sa vocation première de préparation et d'intervention, la réforme de 2007 est venue

³⁰⁰ Art. 196.

³⁰¹ Art. 222.

³⁰² M. Gestri, « EU Disaster Response Law: Principles and Instruments », in Andrea de Grutty, Marco Gestri et Gabriella Venturini, éd., *International Disaster Response Law*, p. 116 et 117.

³⁰³ 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.

³⁰⁴ Décision du Conseil du 8 novembre 2007 instituant un mécanisme communautaire de protection civile (refonte).

³⁰⁵ 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 (COM (2005) 137 final), p. 2.

³⁰⁶ Voir la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil sur le mécanisme communautaire de protection civile [COM (2011) 934].

y faire une place à la prévention et à l'alerte rapide³⁰⁷. 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)³⁰⁸. Un des objectifs serait ainsi d'« atteindre un niveau élevé de protection contre les catastrophes via la prévention et la réduction de leurs effets et le développement d'une culture de prévention », et d'« améliorer l'état de préparation à la réaction aux catastrophes de l'Union »³⁰⁹.

105. Diverses activités normatives permettent de mieux mesurer la volonté de l'Union de réduire les risques de catastrophe. En 2008, la Commission européenne approuve 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 adopte 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 humaine³¹⁰ et l'autre sur la stratégie de l'Union européenne pour le soutien à la réduction des risques de catastrophe dans les pays en développement³¹¹. La première communication, qui tient une place fondamentale dans l'entreprise de définition d'une politique commune européenne de réduction des risques de catastrophe³¹², 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 de gestion des catastrophes; renforcer les outils d'alerte rapide; mieux cibler les financements communautaires.

106. En 1987, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe adopte 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 majeurs³¹³. 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.

³⁰⁷ Voir la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur la stratégie de l'Union européenne pour le soutien à la réduction des risques de catastrophe dans les pays en développement (COM (2009) 84 final).

³⁰⁸ Voir la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil sur le mécanisme communautaire de protection civile [COM (2011) 934)].

³⁰⁹ Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil sur le mécanisme communautaire de protection civile, par. 1.4.2.

³¹⁰ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur une approche communautaire de la prévention des catastrophes naturelles ou d'origine humaine (COM (2009) 82 final).

³¹¹ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur la stratégie de l'Union européenne pour le soutien à la réduction des risques de catastrophe dans les pays en développement (COM (2009) 84 final).

³¹² Voir Alessandra La Vaccara, « An Enabling Environment for Disaster Risk Reduction », in Andrea de Grutty, Marco Gestri et Gabriella Venturini, éd., *International Disaster Response Law*, p. 199 et 208.

³¹³ Adoptée le 20 mars 1987.

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 »³¹⁴.

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 de 1998 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 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 douane³¹⁵. En 1992, les États membres de l'Initiative de l'Europe centrale adoptent l'Accord de coopération sur la prévision, 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 conséquences³¹⁶. Cet accord crée un comité chargé d'élaborer des procédures de renforcement des relations de solidarité et de coopération en cas de catastrophe³¹⁷.

v) *Amérique latine et Caraïbes*

109. Adoptée en 1991, la Convention interaméricaine visant à faciliter l'assistance en cas de catastrophe est l'unique instrument régional consacré aux catastrophes à vocation continentale³¹⁸. 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 naturelles³¹⁹. 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 »³²⁰. Aux termes de l'Accord, les parties contractantes s'engagent à promouvoir « la

³¹⁴ Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, résolution 1087 (1996) sur les conséquences de l'accident de Tchernobyl.

³¹⁵ 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, du 15 avril 1998.

³¹⁶ Art. 1 et 2.

³¹⁷ Ibid., art. 4 et 5.

³¹⁸ Voir Convention interaméricaine visant à faciliter l'assistance en cas de catastrophe, du 7 juin 1991.

³¹⁹ Non encore entré en vigueur.

³²⁰ Art. 2.

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 humanitaires³²¹. L'Accord n'est pas encore entré en vigueur. Dans la Déclaration de Panama³²² adoptée à l'issue de leur quatrième sommet, les chefs d'État et de gouvernement de l'Association des États de la Caraïbe affirment 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 naturels.

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 instituant l'Organisme caraïbe d'intervention rapide en cas de catastrophe³²³. 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 mission³²⁴. 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 échanges³²⁵.

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.

³²¹ Art. 4 et 7.

³²² Voir note de bas de page n° 194 ci-dessus.

³²³ Voir l'Accord instituant l'Organisme caraïbe d'intervention rapide en cas de catastrophe, du 26 février 1991.

³²⁴ Art. 4.

³²⁵ Art. 21 à 23.

D. Lois et politiques nationales

113. Comme on l'a vu³²⁶, 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. Fruit 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 on il est dit plus haut³²⁷, 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 d'Amérique, 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, Malawi, Malaisie, 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 Secrétariat interinstitutions de la Stratégie internationale de 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 catastrophe³²⁸.

116. Selon le Secrétariat, l'encadrement juridique et politique axé plus directement sur la prévention a d'ordinaire vocation davantage nationale que régionale ou internationale³²⁹. Plusieurs pays consacrant une législation spéciale à la réduction des risques de catastrophe, soit sous forme de texte autonome ou 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 suivants : l'Algérie³³⁰,

³²⁶ Voir par. 35 ci-dessus.

³²⁷ Ibid.

³²⁸ On trouvera, à l'adresse : www.unisdr.org/partners/countries, une liste régulièrement mise à jour des États ayant adopté une plateforme nationale.

³²⁹ A/CN.4/590, par. 33.

³³⁰ Algérie : loi n° 04-20 du 13 Dhou El Kaada 1 425 correspondant au 25 décembre 2004 relative à la prévention des risques majeurs et à la gestion des catastrophes dans le cadre du développement durable. Peut être consultée à l'adresse : www.mtp.gov.dz/GUIDE%20JURIDIQUE/textes-de-portée-générale/5-loi-n2004-20.pdf.

le Cameroun³³¹, la Chine³³², la République dominicaine³³³, El Salvador³³⁴, l'Estonie³³⁵, la France³³⁶, le Guatemala³³⁷, Haïti³³⁸, la Hongrie³³⁹, l'Inde³⁴⁰, l'Indonésie³⁴¹, l'Italie³⁴², Madagascar³⁴³, la Namibie³⁴⁴, la Nouvelle-Zélande³⁴⁵, le Pakistan³⁴⁶, le Pérou³⁴⁷, les Philippines³⁴⁸, la République de Corée³⁴⁹, la Slovaquie³⁵⁰, l'Afrique du Sud³⁵¹, la Thaïlande³⁵² et les États-Unis d'Amérique³⁵³.

117. Quelques exemples permettront d'illustrer la manière dont la question de la prévention trouve sa place 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 – incendies, par exemple – ou à la prévention, ainsi que des 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

³³¹ Cameroun : arrêté n° 037/PM du 19 mars 2003 portant création, organisation et fonctionnement d'un Observatoire national des risques.

³³² Chine : loi relative à la prévention des catastrophes et aux interventions en cas de catastrophe (2002).

³³³ 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).

³³⁴ El Salvador : loi sur la protection civile et sur la prévention et l'atténuation des catastrophes (2005).

³³⁵ Estonie : loi relative à la préparation aux situations de crise (2000).

³³⁶ France : loi n° 2003-699 de 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages.

³³⁷ 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).

³³⁸ Haïti : Plan national de gestion des risques et des désastres (1988).

³³⁹ 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).

³⁴⁰ Inde : loi n° 53 (2005) relative à la gestion des catastrophes. Peut être consultée à l'adresse suivante : <http://indiacode.nic.in/>.

³⁴¹ Indonésie : loi n° 24 de 2007 relative à la gestion des catastrophes.

³⁴² Italie : décret du Premier Ministre portant création d'une plateforme nationale pour la réduction des risques de catastrophe (2008).

³⁴³ Madagascar : décret n° 2005-866 de 2005 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.

³⁴⁴ Namibie : loi (2012) relative à la gestion des risques de catastrophe.

³⁴⁵ Nouvelle-Zélande : ordonnance portant création du Plan de gestion des situations d'urgence intéressant la défense civile nationale, 2005 (SR 2005/295), part. 3.

³⁴⁶ Pakistan : loi nationale (2010) relative à la gestion des catastrophes. Voir également la déclaration officielle du Gouvernement pakistanais à la troisième session du Dispositif mondial pour la réduction des risques de catastrophe, en 2011, à l'adresse : www.preventionweb.net/files/globalplatform/pakistanofficialstatement.pdf.

³⁴⁷ Pérou : loi n° 29664 portant création du Système national de gestion du risque de catastrophe (2011).

³⁴⁸ Philippines : loi nationale (2006) relative à la gestion des risques de catastrophe.

³⁴⁹ République de Corée : loi nationale sur la lutte contre les catastrophes (1995); loi nationale (2010) relative à la gestion des catastrophes.

³⁵⁰ Slovaquie : loi sur la protection contre les catastrophes naturelles et autres aléas (2006).

³⁵¹ Afrique du Sud : loi n° 57 de 2002 relative à la gestion des catastrophes.

³⁵² Thaïlande : loi sur la prévention et l'atténuation des catastrophes (2007).

³⁵³ États-Unis d'Amérique : loi relative à l'atténuation des catastrophes (2000).

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 sinistre³⁵⁴. Les Philippines font une place à la prévention dans leurs structures de gouvernance, laquelle se définit 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 terre³⁵⁵.

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, la prévention et les interventions en cas de catastrophe trouvant leur place. 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 catastrophes³⁵⁶.

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 du Dispositif mondial 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 durable³⁵⁷. 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 changement climatique (2009) et une réglementation sur les catastrophes³⁵⁸.

120. Loin de vouloir faire ici le tour complet des législations nationales en matière de réduction des risques de catastrophe, nous nous bornerons à donner un aperçu d'approches diverses de la question. Même si nous nous intéressons principalement ici à la législation spécialement consacrée à la gestion des catastrophes, nous

³⁵⁴ Namibie : loi n° 10 de 2012 relative à la gestion des risques de catastrophe, préambule.

³⁵⁵ Philippines : Règlement d'application de la loi n° 10121 de la République, art. 2, sect. 1 l).

³⁵⁶ Banque mondiale : « Pour la première fois, la Colombie dispose d'une politique axée sur la connaissance et la prévention des catastrophes naturelles » (Juan Manuel Santos, Président de la Colombie), 24 avril 2012. Voir <http://go.worldbank.org/ZTFL2XNOH0>.

³⁵⁷ Voir www.preventionweb.net/files/globalplatform/globalplatform2011ghana.docx.

³⁵⁸ À la troisième session du Dispositif mondial pour la réduction des risques de catastrophe, tenue en 2011, le Gouvernement bangladais a fait observer qu'il demeurerait 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>.

envisagerons d'autres types de textes dignes d'intérêt en l'occurrence, notamment la législation sur la météorologie, les assurances, les plans d'occupation des sols et le droit à l'information. Nous évoquerons brièvement ci-après ce dernier type de législation. Nous résumerons dans la présente section 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 Secrétariat, d'autres ayant été sélectionnés dans un souci de diversité géographique et économique. On s'intéressera ainsi aux caractéristiques de la législation des pays suivants : Algérie³⁵⁹, Bolivie (État plurinational de)³⁶⁰, Colombie³⁶¹, Costa Rica³⁶², Cuba³⁶³, Inde³⁶⁴, Japon³⁶⁵, Nicaragua³⁶⁶, Philippines³⁶⁷, Afrique du Sud³⁶⁸, Sri Lanka³⁶⁹, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord³⁷⁰, États-Unis d'Amérique³⁷¹ et Viet Nam³⁷².

121. Avant d'en venir aux principaux éléments de telle ou telle législation, nous envisagerons ci-après deux aspects communs de cette 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,

³⁵⁹ Voir *supra*, note 330.

³⁶⁰ État plurinational de Bolivie : loi sur la réduction des risques et la gestion des catastrophes (2000) (loi n° 2140). Voir www.fps.gob.bo/uploads/Ley_2140_LEY_PARA_LA_REDUCCION_DE_RIESGOS.pdf.

³⁶¹ 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 : *Análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia: un aporte para la construcción de políticas públicas* (Bogota, 2011).

³⁶² Costa Rica : loi nationale sur les situations d'urgence et la prévention des risques (2011), loi n° 8488 du 11 janvier 2006.

³⁶³ Daniel A. Farber et Jim Chen : *Disasters and the Law: Katrina and Beyond* (New York, Aspen Publishers, 2006), p. 211 et 212.

³⁶⁴ Voir *supra*, note 340.

³⁶⁵ Japon : loi sur la lutte contre les catastrophes, loi n° 223 (1961).

³⁶⁶ Nicaragua : loi n° 337 (2000), loi portant création du Système national de prévention, d'atténuation et de gestion des catastrophes.

³⁶⁷ Philippines : loi nationale relative à la réduction et à la gestion des risques de catastrophe (2010), portant abrogation de la loi n° 10121 (2009).

³⁶⁸ Voir *supra*, note 351.

³⁶⁹ Sri Lanka : loi n° 13 du 13 mai 2005 relative à la gestion des catastrophes.

³⁷⁰ Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord : *Flood and Water Management Act* (2010). Voir www.legislation.gov.uk/.

³⁷¹ États-Unis d'Amérique : *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).

³⁷² 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.

catastrophes nucléaires ou marées noires, etc.)³⁷³. 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 humaine³⁷⁴. 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 communauté »³⁷⁵. 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 humaine³⁷⁶. Pour plusieurs États, le sinistre doit porter préjudice aux personnes, aux biens ou à l'économie pour mériter la qualification de catastrophe³⁷⁷. Toutefois, prises ensemble, 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

³⁷³ Sri Lanka : loi relative à la gestion des catastrophes, 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, 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, art. 2, d'où il résulte que la notion de « catastrophe » s'entend de toute tempête, inondation, de tout séisme, tsunami ou autre événement naturel à caractère exceptionnel, de tout embrasement ou explosion ou autre dommage d'envergure analogue.

³⁷⁴ Nicaragua : loi portant création du Système national de prévention, d'atténuation et de gestion des catastrophes, art. 3.

³⁷⁵ Philippines : loi nationale relative à la réduction et à la gestion des risques de catastrophe (2010), par. 3. Voir, également, État plurinational de Bolivie : loi sur la réduction des risques et la gestion des catastrophes, art. 1 (protection contre les menaces naturelles, technologiques et anthropiques); États-Unis d'Amérique : 6 U.S.C. 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, art. 2 (le terme « catastrophe » s'entend de toute catastrophe naturelle ou anthropique et de tout accident ou acte de négligence).

³⁷⁶ Voir Viet Nam : ordonnance relative à la prévention et à la maîtrise des inondations et des orages, et mesures d'application, art. 2; Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord : *Flood and Water Management Act*, 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).

³⁷⁷ Afrique du Sud : loi n° 57 de 2002 relative à la gestion des catastrophes, 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 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, art. 4.8) (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).

prévision de catastrophes³⁷⁸. Bien moins souvent, l'État y ajoute d'autres buts plus généraux, comme la protection de la vie³⁷⁹, ou l'exposé des motifs de la loi, comme l'historique des catastrophes dans le pays³⁸⁰. Par exemple, la loi indienne sur 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 catastrophes³⁸¹. Les États-Unis d'Amérique 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

³⁷⁸ Voir Afrique du Sud : loi n° 57 de 2002 relative à la gestion des catastrophes, 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, 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 de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord : *Flood and Water Management Act*, préambule (affirmant que la loi porte sur la gestion des risques liés aux crues et à l'érosion côtière); États-Unis d'Amérique : 6 U.S.C. par. 313 b) 2) A) (règlementant « 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, préambule (prévoyant une gestion efficace des catastrophes); Nicaragua : loi portant création du Système national de prévention, d'atténuation et de gestion des catastrophes, 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, 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, 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, art. 1 (édicte les règles de prévention des risques majeurs et de gestion des catastrophes).

³⁷⁹ Voir, par exemple, États-Unis d'Amérique : 6 U.S.C. 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, 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 (2010), 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 des risques de catastrophe), et Sri Lanka : loi relative à la gestion des catastrophes, préambule (invoquant la nécessité de protéger la vie humaine et le patrimoine humain et écologique de Sri Lanka contre les catastrophes).

³⁸⁰ Voir, par exemple, Nicaragua : loi portant création du Système national de prévention, d'atténuation et de gestion des catastrophes, 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, préambule (citant les pertes humaines ou matérielles provoquées par les inondations et les tempêtes).

³⁸¹ Inde : loi relative à la gestion des catastrophes, art. 11.

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 face »³⁸². 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, on évoquera ici ces trois éléments reconnus du cadre de prévention des catastrophes 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'imposent »³⁸³.

125. La deuxième action prioritaire du Cadre d'action de Hyogo consiste à « mettre en évidence, évaluer et surveiller les risques de catastrophe et renforcer les systèmes d'alerte rapide », 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 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 locaux.

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 catastrophes »³⁸⁴, l'Assemblée générale soulignant quant à elle que, pour réduire la vulnérabilité aux phénomènes naturels dangereux et pour remédier aux effets

³⁸² États-Unis d'Amérique : 6 U.S.C. 3211.

³⁸³ Cadre d'action de Hyogo, par. 17.

³⁸⁴ A/CONF.172/9, chap. I, résolution 1, annexe I.

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 local³⁸⁵.

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 États des 15 États membres du Groupe des Vingt qui ont répondu à une enquête ont dit procéder à des évaluations nationales des risques, les 3 restants ayant annoncé la mise en œuvre d'un système d'évaluation des risques dès 2013³⁸⁶. 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 Hyogo³⁸⁷.

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 risques³⁸⁸. 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 centrale³⁸⁹.

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 pour atténuer les dommages susceptibles d'en découler³⁹⁰. 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 applicables³⁹¹. 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 tempêtes³⁹². La loi philippine prescrit l'évaluation des risques et

³⁸⁵ Résolutions 59/233, par. 3, 61/200, par. 7, et 63/217, par. 10, de l'Assemblée générale.

³⁸⁶ Voir « Disaster Risk Assessment and Risk Financing – A G20/OECD Methodological Framework » (Cadre méthodologique G-20/OCDE sur l'évaluation des risques de catastrophe et le financement de ces risques). Peut être consulté à l'adresse suivante : www.oecd.org/gov/risk/G20disasterriskmanagement.pdf.

³⁸⁷ Voir la compilation des rapports nationaux sur la mise en œuvre du Cadre d'action de Hyogo (2009-2011), Cadre d'action de Hyogo, priorité 1, indicateur de base 1.1. À consulter à l'adresse suivante: www.preventionweb.net/english/hyogo/progress/documents/hfa-report-priority1-1%282009-2011%29.pdf.

³⁸⁸ 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.

³⁸⁹ Bangladesh, Bhoutan, Chili, Colombie, Costa Rica, El Salvador, Inde, Népal, Pakistan, Panama, Pérou et Sri Lanka.

³⁹⁰ Inde : loi relative à la gestion des catastrophes, art. 21.

³⁹¹ Ibid., art. 30.

³⁹² Japon : loi sur la lutte contre les catastrophes, art. 35.

le perfectionnement des connaissances³⁹³. Au Viet Nam, l'ordonnance institue les prévisions et le suivi météorologiques et envisage un partenariat public-privé à ces fins³⁹⁴. De même, aux Philippines, la loi prescrit de recenser, d'évaluer et de hiérarchiser les aléas et risques³⁹⁵, 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 locaux³⁹⁶.

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 catastrophes³⁹⁷. 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)³⁹⁸. En outre, les États coopèrent à l'élaboration de systèmes d'alerte météorologique internationaux, sous l'égide de l'Organisation météorologique mondiale³⁹⁹.

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 acquies 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 capacités »⁴⁰⁰. 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 risques. »⁴⁰¹

³⁹³ Philippines : loi nationale relative à la réduction et à la gestion des risques de catastrophe (2010), par. 3, 4 et 12.

³⁹⁴ Viet Nam : ordonnance relative à la prévention et à la maîtrise des inondations et des orages, et mesures d'application, art. 10 et 11.

³⁹⁵ Philippines : loi nationale relative à la réduction et à la gestion des risques de catastrophe (2010), par. 9.

³⁹⁶ Ibid., par. 12.

³⁹⁷ Marsha Baum : *When Nature Strikes: Weather Disasters and the Law* (Westport, Connecticut, Praeger, 2007), p. 3.

³⁹⁸ Ibid., p. 9 et 14.

³⁹⁹ Ibid., p. 15.

⁴⁰⁰ Cadre d'action de Hyogo, par. 18.

⁴⁰¹ Cadre d'action de Hyogo, « Implementing the Hyogo Framework for Action in Europe: Advances and Challenges », p. 40, disponible sur le site www.unisdr.org/files/19690_hfa11web.pdf.

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 possibles ». 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 effets »⁴⁰².

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 habitants⁴⁰³. 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 local⁴⁰⁴.

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'érosion⁴⁰⁵. 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 catastrophes⁴⁰⁶. 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 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 catastrophe⁴⁰⁷.

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 proximité⁴⁰⁸. 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 prescrites⁴⁰⁹. 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

⁴⁰² A/CONF.172/9, chap. I, résolution 1, annexe I, par. 12 a) i).

⁴⁰³ Voir A/66/301, annexe, par. 8.

⁴⁰⁴ Ibid., par. 24.

⁴⁰⁵ Royaume-Uni, loi sur la gestion des inondations et de l'eau, art. 21.

⁴⁰⁶ Algérie, loi relative à la prévention des risques majeurs et la gestion des catastrophes, art. 11.

⁴⁰⁷ Colombie, loi relative au système national de gestion des risques et des catastrophes, art. 45.

⁴⁰⁸ Julian Francis, « Legal aspects of disaster management and rehabilitation: the recent Indian experience of the tsunami disaster », in *Tsunami and Disaster Management: Law and Governance*, C. Ray Kumar et D. K. Srivastava, éd. (Hong Kong, Sweet & Maxwell Asia, 2006).

⁴⁰⁹ Ibid.

industrielles⁴¹⁰ et d'exiger qu'elles fournissent des rapports d'audit ainsi que des plans de gestion des situations d'urgence et des catastrophes⁴¹¹.

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'information⁴¹². 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 toxiques⁴¹³. En vertu de cette loi, la publication des produits chimiques toxiques est obligatoire⁴¹⁴. Ces informations sont ensuite utilisées par d'autres groupes pour mieux comprendre les risques, leur répartition et leur réduction⁴¹⁵.

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 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 catastrophes⁴¹⁶. 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 nouvelles⁴¹⁷. La loi interdit toutes constructions dans les zones de risques de failles sismiques et d'inondation⁴¹⁸. De même, au Costa Rica, des restrictions à l'occupation des sols sont dictées par l'impératif de prévention des catastrophes⁴¹⁹. Au Royaume-Uni, l'État a toute latitude pour restreindre certaines formes d'occupation des sols ou en prescrire d'autres⁴²⁰.

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 tsunamis⁴²¹. Les mesures de contrôle de l'occupation des sols sont également efficaces à Cuba, où l'Institut de

⁴¹⁰ Ibid., p. 246 et 247.

⁴¹¹ Ibid.

⁴¹² Ibid., p. 247.

⁴¹³ Kim Fortun, « Environmental right-to-know and the transmutations of law », in *Catastrophe: Law, Politics and The Humanitarian Impulse*, Austin Sarat et Javier Lezaun, éd. (Amherst, University of Massachusetts Press, 2009).

⁴¹⁴ Ibid.

⁴¹⁵ Ibid.

⁴¹⁶ Algérie, loi relative à la prévention des risques majeurs et la gestion des catastrophes, art. 7.

⁴¹⁷ Ibid., art. 8.

⁴¹⁸ Ibid., art. 19.

⁴¹⁹ Costa Rica, loi nationale relative aux situations d'urgence et à la prévention des risques, art. 34.

⁴²⁰ Royaume-Uni, loi sur la gestion des inondations et de l'eau, art. 3.

⁴²¹ Julian Francis, « Legal aspects of disaster management and rehabilitation », p. 247 et 248.

l'aménagement du territoire a fixé des règles portant des normes de sécurité minimales pour certains projets de construction⁴²², voire interdisant totalement la construction dans certaines zones⁴²³. 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 évités⁴²⁴. 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 sols⁴²⁵.

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 humides⁴²⁶. 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 constituent⁴²⁷.

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 catastrophe⁴²⁸. Au Viet Nam, l'ordonnance impose des normes de construction d'installations comme les digues⁴²⁹. 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

⁴²² Daniel A. Farber et Jim Chen, *Disasters and the Law*, p. 218.

⁴²³ Ibid.

⁴²⁴ Ibid.

⁴²⁵ *Lucas c. South Carolina Coastal Council*, 505 U.S.C. 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).

⁴²⁶ Daniel A. Farber et Jim Chen, *Disasters and the Law*, p. 211 et 212.

⁴²⁷ Ibid.

⁴²⁸ Algérie, loi relative à la prévention des risques majeurs et à la gestion des catastrophes, art. 23.

⁴²⁹ Viet Nam, ordonnance relative à la prévention et à la maîtrise des inondations et des orages, et mesures d'application, art. 34 et 35.

activités⁴³⁰. 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 édifices⁴³¹. Venue modifier la loi de 1984 sur le bâtiment, cette loi porte que ceux qui construisent ou équiper un bâtiment doivent prendre des mesures pour accroître la résistance ou la résilience de l'édifice aux inondations⁴³².

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 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'environnement⁴³³. 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 catastrophe⁴³⁴. 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 inondables⁴³⁵. La Californie a également institué un régime d'assurance contre les séismes, selon le même principe⁴³⁶.

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 catastrophe »⁴³⁷. 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.

⁴³⁰ Royaume-Uni, loi sur la gestion des inondations et de l'eau, art. 3.

⁴³¹ Ibid., art. 21.

⁴³² Ibid., art. 40.

⁴³³ Julian Francis, « Legal aspects of disaster management and rehabilitation », p. 248.

⁴³⁴ Daniel A. Farber et Jim Chen, *Disasters and the Law*, p. 228.

⁴³⁵ Ibid.

⁴³⁶ Olivier Moreteau, « Catastrophic harm in United States law: liability and insurance », *American Journal of Comparative Law*, vol. 58 (2010), p. 69 et 80.

⁴³⁷ Afrique du Sud, loi n° 57 de 2002 relative à la gestion des catastrophes, art. 1.

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 catastrophes⁴³⁸, ou confie des responsabilités supplémentaires à des acteurs politiques ou non gouvernementaux existants⁴³⁹. 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 catastrophe⁴⁴⁰. 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'État⁴⁴¹. Ainsi, la loi indienne sur la gestion des catastrophes crée une autorité nationale⁴⁴², chargée d'élaborer un plan de gestion des catastrophes⁴⁴³, mais organise également des institutions aux niveaux des États⁴⁴⁴ et des districts⁴⁴⁵, 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 compétences⁴⁴⁶. 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

⁴³⁸ Voir, par exemple, l'Autorité nationale de gestion des catastrophes en Inde, créée par l'article 3 de la loi sur la gestion des catastrophes, 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.

⁴³⁹ Voir, par exemple, Viet Nam, ordonnance relative à la prévention et à la maîtrise des inondations et des orages, et mesures d'application, art. 6.

⁴⁴⁰ Voir Algérie, loi relative à la prévention des risques majeurs et à la gestion des catastrophes, 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).

⁴⁴¹ Voir, par exemple, État plurinational de Bolivie, loi sur la réduction des risques et la gestion des catastrophes, art. 11 et 12; Viet Nam, décret n° 32-CP (20 mai 1996), art. 3 et 7; Philippines, loi sur la réduction et la gestion des risques (2010), par. 10 et 11; Afrique du Sud, loi n° 57 de 2002 relative à la gestion des catastrophes, par. 22 à 25 et 43 à 50; Japon, loi sur la lutte contre les catastrophes, art. 3 à 5; et États-Unis, 6 U.S.C. 317.

⁴⁴² Inde, loi sur la gestion des catastrophes, art. 3.

⁴⁴³ Ibid., art. 10.

⁴⁴⁴ Ibid., art. 14.

⁴⁴⁵ Ibid., art. 25.

⁴⁴⁶ Voir, par exemple, État plurinational de Bolivie, loi sur la réduction des risques et la gestion des catastrophes, art. 8; Viet Nam, Décret n° 32-CP, art. 11; Afrique du Sud, loi n° 57 de 2002 relative à la gestion des catastrophes, par. 5; et Nicaragua, loi portant création d'un système national de prévention, atténuation et gestion des catastrophes, art 10.

d'autres organes gouvernementaux, des représentants régionaux et locaux et des représentants du secteur privé et de la société civile⁴⁴⁷.

148. Dans plusieurs États, il a été décidé que le chef de gouvernement serait l'organe principal des institutions de gestion des catastrophes, ce qui dit assez l'importance accordée à la question⁴⁴⁸. 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 catastrophes⁴⁴⁹.

149. Enfin, les textes portant gestion des catastrophes édictent généralement des obligations à la charge des entités et des plans de gestion des catastrophes⁴⁵⁰. 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 réduire les dommages causés par les catastrophes⁴⁵¹.

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 risques⁴⁵². Dans certains cas, ces fonds sont autorisés mais non pas prescrits⁴⁵³. Enfin, les

⁴⁴⁷ Philippines, loi sur la réduction et la gestion des risques de catastrophe (2010), par. 5.

⁴⁴⁸ Voir, par exemple, Japon, loi sur la lutte contre les catastrophes, art. 11; Nicaragua, loi portant création d'un système national de prévention, atténuation et gestion des catastrophes, art. 10; Colombie, loi relative au système national de gestion des risques et des catastrophes, art. 9; et État plurinational de Bolivie, loi sur la réduction des risques et la gestion des catastrophes, art. 8.

⁴⁴⁹ Sri Lanka, loi relative à la gestion des catastrophes, art. 3.

⁴⁵⁰ Voir, par exemple, État plurinational de Bolivie, loi sur la réduction des risques et la gestion des catastrophes, art. 5; États-Unis, 6 U.S.C. 318; Inde, loi sur la gestion des catastrophes, art. 10; Japon, loi sur la lutte contre les catastrophes, art. 3 à 5; Philippines, loi sur la réduction et la gestion des risques de catastrophe (2010), par. 6; Sri Lanka, loi sur la gestion des catastrophes, art. 4; Afrique du Sud, loi n° 57 de 2002 relative à la gestion des catastrophes, par. 4; Nicaragua, loi portant création d'un système national de prévention, atténuation et gestion des catastrophes, art. 7; et Royaume-Uni, loi sur la gestion des inondations et de l'eau, art. 7.

⁴⁵¹ Colombie, loi relative au système national de gestion des risques et des catastrophes, art. 6.

⁴⁵² État plurinational de Bolivie, loi sur la réduction des risques et les interventions en cas de catastrophe, 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 et d'atténuation des effets des catastrophes, et d'intervention en cas de catastrophe, 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 relative au système national de gestion des risques et des catastrophes, 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).

⁴⁵³ Viet Nam, ordonnance relative à la prévention et à la maîtrise des inondations et des orages, et mesures d'application, art. 27; Inde, loi sur la gestion des catastrophes, art. 46 à 49; Japon, loi-cadre relative aux mesures d'intervention en cas de catastrophe, art. 94 et 101; Afrique du Sud, loi n° 57 sur la gestion des catastrophes (2002), par. 56 et 57; Royaume-Uni, loi sur la gestion des inondations et des eaux, art. 16.

États-Unis d'Amérique⁴⁵⁴, les Philippines⁴⁵⁵ et Sri Lanka⁴⁵⁶ 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 japonaise de la Croix-Rouge est expressément investie d'une mission spéciale en matière de planification préalable à l'échelon communautaire⁴⁵⁷. 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 matière⁴⁵⁸.

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)⁴⁵⁹. 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 catastrophes⁴⁶⁰. 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 inondations⁴⁶¹. Le Royaume-Uni prescrit l'assistance financière aux personnes, l'éducation du public et la publication de directives et instructions sur la gestion des risques⁴⁶². Toutefois, l'État ne formule en général guère de recommandations ou des prescriptions précises concernant la structure ou le contenu de cette éducation.

⁴⁵⁴ États-Unis d'Amérique, 6 U.S.C. 321j (autorisant l'ouverture d'un crédit de plus de 5,5 milliards de dollars pour la période 2004-2013).

⁴⁵⁵ Philippines, loi sur la réduction des risques de catastrophe et la gestion des catastrophes, 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 par. 23 (allouant 1 milliard de pesos au Bureau de la défense civile pour mener des activités de réduction des risques de catastrophe).

⁴⁵⁶ Sri Lanka, loi sur la gestion des catastrophes, art. 16 (allouant au Conseil national de la gestion des catastrophes un capital de départ de 10 millions de roupies).

⁴⁵⁷ Japon, loi-cadre relative aux mesures d'intervention en cas de catastrophe, art. 2.

⁴⁵⁸ Philippines, loi sur la réduction des risques de catastrophe et la gestion des catastrophes, par. 4.

⁴⁵⁹ Inde, loi sur la gestion des catastrophes, art. 30.

⁴⁶⁰ Japon, loi-cadre relative aux mesures d'intervention en cas de catastrophe, art. 42.

⁴⁶¹ Viet Nam, décret n° 32, art. 11.

⁴⁶² Royaume-Uni, loi sur la gestion des inondations et des eaux, art. 3.

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 prévention⁴⁶³. Elle en fera état par la suite dans presque toutes ses résolutions sur la question⁴⁶⁴. Le Conseil économique et social a souligné que l'alerte rapide devrait être un « élément clef » de toutes initiatives régionales, nationales et locales de prévention⁴⁶⁵.

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 catastrophes »⁴⁶⁶. On y a vu une modalité essentielle de la prévention aux niveaux national, régional et international⁴⁶⁷.

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 effets.⁴⁶⁸

⁴⁶³ Au paragraphe 8 de sa résolution 2816 (XXVI), l'Assemblée générale a invité les gouvernements des pays appelés à bénéficier éventuellement de [l'aide] à améliorer leur dispositif national d'alerte.

⁴⁶⁴ Voir, par exemple, résolutions 46/182; 59/233, par. 7; 60/196, par. 8; 61/200, par. 9; 63/217, par. 12.

⁴⁶⁵ Résolution 1999/63 du Conseil économique et social.

⁴⁶⁶ A/CONF.172/9, chap. 1, annexe I.

⁴⁶⁷ Voir, par exemple, résolution 36/225 de l'Assemblée générale.

⁴⁶⁸ Cadre d'action de Hyogo, 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 Zambie⁴⁶⁹.

157. Des 14 États retenus, seuls l'Algérie⁴⁷⁰, les Philippines⁴⁷¹ et l'Inde⁴⁷² 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'urgence⁴⁷³. Le Nicaragua situe le dispositif à trois niveaux de risque dans son système national d'alerte rapide⁴⁷⁴.

158. Bien entendu, l'alerte rapide n'est pas affaire de politiques ou lois nationales uniquement, étant évoquée dans des accords multilatéraux et bilatéraux et dans la jurisprudence. Compte tenu de son intérêt pratique, nous estimons 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 périodiquement⁴⁷⁵. Cet examen périodique viserait notamment à déterminer la pertinence du système d'alerte rapide au regard d'une évaluation régulière des risques⁴⁷⁶. Tout système d'alerte rapide doit comporter un mécanisme de communication d'informations à la population en temps voulu⁴⁷⁷. Les États doivent s'employer à informer et 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 place⁴⁷⁸. Parlant de ces systèmes d'alerte rapide, l'Assemblée générale estime qu'ils doivent être axés sur la

⁴⁶⁹ Voir la compilation des rapports nationaux sur la mise en œuvre du Cadre d'action de Hyogo (2009-2011), Cadre d'action de Hyogo, priorité 2, indicateur de base 2.3.

⁴⁷⁰ Algérie, loi relative à la prévention des risques majeurs et à la gestion des catastrophes, art. 17.

⁴⁷¹ Philippines, loi sur la réduction des risques de catastrophe et la gestion des catastrophes, par. 4.

⁴⁷² Inde, loi sur la gestion des catastrophes, art. 30.

⁴⁷³ Afrique du Sud, loi sur la gestion des catastrophes (2002), par. 17.

⁴⁷⁴ Nicaragua, loi portant création d'un système national de prévention et d'atténuation des effets des catastrophes, et d'intervention en cas de catastrophe, art. 26 à 31.

⁴⁷⁵ Art. 7 1).

⁴⁷⁶ Ibid.

⁴⁷⁷ Ibid.

⁴⁷⁸ Ibid.

protection des populations⁴⁷⁹. 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 risques⁴⁸⁰.

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 produisent »⁴⁸¹. Très répandue, la pratique interne en matière d'alerte rapide obéit aux besoins et facteurs de risque propres à chaque pays⁴⁸².

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 *Budaïeva* que « rien ne [justifiait] la faillite des autorités à garantir le fonctionnement du système d'alerte précoce »⁴⁸³ 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 requérants⁴⁸⁴. En outre, sans employer expressément les termes « alerte rapide », elle a jugé également qu'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 danger »⁴⁸⁵.

E. Propositions de projets d'articles

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

⁴⁷⁹ Résolutions 60/196, par. 8 ; 61/200, par. 9 ; 63/217, par. 12 de l'Assemblée générale.

⁴⁸⁰ Accord de l'Association de l'ASEAN sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence, art. 7 2).

⁴⁸¹ Échange de notes constituant un accord entre le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique relatif à la poursuite de l'exploitation des stations de recherche sur les cyclones créées dans les îles Caïmanes aux termes de l'Accord du 30 décembre 1958, amendé par l'Accord des 15 février 1960, 23 novembre et 12 décembre 1966, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 603, n° 8735, p. 235.

⁴⁸² Stratégie internationale de prévention des catastrophes, *Warning Practices Can Save Lives: Selected Examples: Good Practices and Lessons Learned* (Bonn, 2010).

⁴⁸³ Affaire *Budaïeva et autres c. Russie*, par. 155.

⁴⁸⁴ Ibid., par. 158.

⁴⁸⁵ Ibid., par. 131.

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.
