



HAL
open science

L'obligation de prévention des catastrophes naturelles : statut et visages

Alina Miron

► **To cite this version:**

Alina Miron. L'obligation de prévention des catastrophes naturelles : statut et visages. SFDI. La responsabilité de protéger, Pedone, pp.177-185, 2008. hal-04677922

HAL Id: hal-04677922

<https://hal.science/hal-04677922v1>

Submitted on 29 Aug 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

SOCIETE FRANÇAISE POUR LE DROIT INTERNATIONAL

COLLOQUE DE NANTERRE

**LA RESPONSABILITE
DE PROTEGER**

Paris
EDITIONS PEDONE
13 rue Soufflot

2008

L'OBLIGATION DE PREVENTION DES CATASTROPHES NATURELLES : STATUT ET VISAGES

par

Alina MIRON

Doctorante en droit international à l'université de Paris X-Nanterre, membre du CEDIN

A force de désastres, l'adage « Mieux vaut prévenir que guérir » en est venu à acquérir un sens également dans le domaine des catastrophes naturelles. Traduisant un refus du fatalisme, l'idée que les hommes ont le pouvoir d'agir sur leur vulnérabilité face aux aléas naturels est un acquis du siècle des Lumières¹. Sa métamorphose en règle juridique a néanmoins mis du temps à s'opérer. Si l'obligation de prévention des catastrophes naturelles a aujourd'hui une existence juridique, son statut au niveau international est pour le moins incertain. Avant d'en déterminer le contenu et la portée, il convient de délimiter son champ d'application, en isolant les catastrophes naturelles au sein des autres types de catastrophes.

La doctrine fait une distinction entre les catastrophes d'origine humaine et non humaine². Si les premières correspondent pour l'essentiel aux catastrophes politiques et humanitaires, la seconde catégorie connaît des sous-divisions, les catastrophes naturelles, technologiques et éventuellement les catastrophes rampantes pouvant y être incluses. La notion de prévention ne recouvre en effet pas la même chose selon le phénomène que l'on a en vue.

Les catastrophes technologiques et industrielles sont exclues du champ de cette analyse³ : l'assimilation est impossible car pour ces dernières les obligations

¹ Dans une réplique célèbre l'opposant à Voltaire au sujet de l'optimisme et de la question du mal sur Terre, Jean-Jacques Rousseau soulignait à propos du tremblement de terre qui avait frappé Lisbonne en 1755 : « Ce n'est qu'à Lisbonne que l'on s'émeut des tremblements de terre, alors que l'on ne peut douter qu'il s'en forme aussi dans les déserts. Convenez que la nature n'avait point rassemblé là vingt mille maisons de six à sept étages et que, si les habitants de cette grande ville eussent été dispersés plus également et plus légèrement logés, le dégât eût été beaucoup moindre et peut-être nul », dans *Actes du Colloque de Nice, 28-30 juin 1978, Jean-Jacques Rousseau et Voltaire*, ed. Champion, 1979. p.11.

² Ch. LEBEN, Rapport du directeur d'études, « Vers un droit international des catastrophes ? » dans LEBEN (dir.), *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles*, Académie de droit international de La Haye, 2001, p. 34.

³ La matière est régie par une large panoplie d'accords internationaux parmi lesquels on peut citer : la *Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique*, du 26 septembre 1986 ; la *Convention sur la notification rapide en cas d'accident nucléaire* du 26 septembre 1986 ; la *Convention internationale sur la préparation, la lutte et la coopération en*

de prévention visent à empêcher la survenance de la catastrophe. Il s'agit d'une obligation de résultat à la charge de l'Etat ou de l'opérateur économique, qui pourrait fonder une responsabilité pour risque (pour faits non contraires au droit international). En matière de catastrophes naturelles, « la prévention consiste essentiellement à adopter des mesures visant à réduire les effets de ces événements pour atténuer au maximum leur dimension catastrophique »⁴ et a donc pour objet la réduction de la vulnérabilité⁵.

La catégorie des catastrophes rampantes (comme la famine ou les pandémies), causées par une action conjointe des forces naturelles et humaines, est également écartée du champ de cette analyse, puisqu'elle fait l'objet d'instruments internationaux à part, élaborés principalement par l'OMS⁶ et la FAO, bien plus adaptés à ces spécificités.

Au niveau international, la préoccupation pour la prévention des catastrophes naturelles n'est pas née avec la responsabilité de protéger⁷. Toutefois, le tsunami de décembre 2004 dans l'Océan indien, le tremblement de terre au Pakistan en octobre 2005 et l'ouragan Katrina en août 2005 ont donné lieu à une intervention coordonnée de la communauté internationale, constituant l'occasion d'une réflexion renouvelée sur le devoir de prévention, de préférence dans le cadre onusien. Elle coïncidait en outre avec le Sommet du soixantième anniversaire, qui devait sceller la réforme de l'Organisation et ouvrir de nouveaux horizons. L'année 2005 est par conséquent prolifique en textes internationaux, dont le plus important est le Cadre d'Action de Hyogo, qui recense les obligations en matière de prévention des catastrophes naturelles.

matière de pollution par les hydrocarbures du 30 novembre 1990; la *Convention sur les effets transfrontaliers des accidents industriels*, du 17 mars 1992. Voir aussi sur le sujet P-M DUPUY, *La responsabilité internationale des Etats pour les dommages d'origine technologique et industrielle*, thèse, Paris, Pedone, 1977, 309 p.

⁴ Ch. LEBEN, *op.cit.*, p. 54.

⁵ La vulnérabilité est ainsi définie par le Cadre d'action de Hyogo: « Conditions déterminées par des facteurs ou processus physiques, sociaux, économiques ou environnementaux qui accentuent la sensibilité d'une collectivité aux conséquences des aléas » (Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes, Kobe, Hyogo, Japon, 18-22 janvier 2005, document A/CONF.206/6, p.6).

⁶Assemblée mondiale de la santé, Révision du Règlement sanitaire international, WHA Res 58.3 (Doc A58/VR/8) du 23 mai 2005 Sur le nouveau Règlement sanitaire international, voir David P. FIDLER, « From International Sanitary Conventions to Global Health Security: The New International Health Regulations », *Chinese Journal of International Law*, Novembre 2005, pp. 325-392.

⁷ Pour faire prendre conscience aux populations de la manière dont elles peuvent mieux se protéger des catastrophes naturelles, l'Organisation des Nations Unies a lancé la Décennie internationale de la prévention des catastrophes naturelles (1990-2000) (résolution 44/236 du 22 décembre 1989 et résolution 46/182 du 19 décembre 1991). La Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes naturelles (Yokohama, 23-27 mai 1994), convoquée pour faire le point, à mi-chemin, sur les réalisations de la Décennie internationale de prévention des catastrophes (demande formulée par l'Assemblée générale dans la résolution 48/188 du 23 décembre 1993), a constitué une étape importante du processus de sensibilisation. Dans la résolution 54/219 du 22 décembre 1999, l'Assemblée générale a approuvé la Stratégie internationale de Prévention des catastrophes naturelles (en anglais ISDR), comme accord succédant à celui mettant en place la Décennie internationale de prévention des catastrophes naturelles. Le Sommet mondial sur le développement durable (Johannesburg, 2002) a permis de renforcer le lien entre prévention des catastrophes et développement, en mettant l'accent sur leur consubstantialité. L'acte final de la conférence a été intégré par la suite dans les objectifs de la ISDR.

L'affirmation croissante d'un devoir de prévention en matière de catastrophes naturelles participe ainsi du mouvement de redéfinition de la souveraineté (entendue non seulement comme un pouvoir de contrôle mais aussi comme une responsabilité à l'égard de la population)⁸. Quoi de plus significatif de cette nouvelle approche que le fait de mettre à la charge de l'Etat des devoirs de combattre les effets de phénomènes qui jusqu'ici relevaient de la seule fatalité ? Certes, entendu d'une manière aussi large, la responsabilité de protéger ne fait qu'offrir une grille de lecture différente pour des obligations préexistantes au concept, opérant ainsi une simple substitution du fondement métajuridique. Mais on peut également considérer qu'il constitue plus qu'un simple concept incantatoire et que la conscience d'un devoir de protéger les populations contre tous types de catastrophes pourrait se traduire à terme par une prolifération des instruments normatifs et opérationnels doublée d'un approfondissement des obligations déjà existantes. Le mouvement a été enclenché avec les diverses initiatives de l'Assemblée générale, la convocation de conférences internationales, le vote de résolutions sur ce thème, mais aussi des acteurs humanitaires⁹. Il est néanmoins loin de son aboutissement si l'on considère que la plupart des textes applicables en situation de catastrophes naturelles relèvent toujours de la *soft law*.

Le concept de responsabilité de protéger permet de soustraire la prévention des catastrophes naturelles au domaine réservé de l'Etat et de la faire entrer dans le champ de la coopération internationale. L'intervention (du moins normative) des organisations internationales est ainsi légitimée. Mais il faut se demander si la prolifération normative s'accompagne d'un approfondissement des obligations préventives. En matière de catastrophes naturelles, la responsabilité de protéger n'a pas abouti à un « *durcissement* » de normes essentiellement souples (II). Mais elle aura réussi à multiplier les débiteurs de cette obligation souple, tout en leur assignant des tâches différentes (I).

I. LE PARTAGE DES TACHES ENTRE L'ETAT TERRITORIAL ET LA COMMUNAUTE INTERNATIONALE

Les textes internationaux s'adressent à la fois aux Etats particulièrement concernés (A) et aux organisations internationales, universelles ou régionales (B). Leurs missions sont néanmoins très différenciées, de sorte que l'on peut affirmer que l'obligation de prévention des catastrophes naturelles a de multiples dimensions.

⁸ « At the heart of this conceptual approach is a shift in thinking about the essence of sovereignty, from control to responsibility », Gareth EVANS and Mohamed SAHNOUN, « The Responsibility to Protect », *Foreign Affairs* n° 81, novembre/décembre 2002, p. 101.

⁹ L'initiative de la Fédération internationale de la Croix-Rouge et du Croissant Rouge pour la formulation des Lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe en est un exemple édifiant. Voir à ce sujet l'intervention de K. BEECKMAN dans ce colloque.

A. L'Etat territorial, le débiteur principal de l'obligation de prévention

Dans la logique de la responsabilité de protéger, le rôle essentiel dans la protection des populations revient à l'Etat territorial, la communauté internationale n'assumant qu'un rôle auxiliaire¹⁰. La même logique prévaut dans le cadre de la prévention des catastrophes naturelles. Tous les textes internationaux, conventions¹¹, résolutions de l'Assemblée générale, Cadre de Hyogo¹², rapports du Secrétaire général le rappellent constamment en des termes quasi-identiques :

« Chaque Etat est le premier responsable de son propre développement durable, des mesures efficaces à prendre pour réduire les risques de catastrophe, notamment pour protéger la population sur son territoire, les infrastructures et autres biens nationaux des retombées de la catastrophe, ainsi que de l'exécution et du suivi du Cadre d'action de Hyogo, et souligne que la coopération et les partenariats internationaux sont essentiels pour seconder ces efforts nationaux »¹³.

La souveraineté de l'Etat est en apparence entièrement préservée¹⁴, l'accent étant mis non pas sur l'édiction de normes internationales contraignantes, mais sur la bonne gouvernance interne¹⁵ comme moyen privilégié de prévention. L'Etat doit ainsi mettre en place un arsenal législatif et des mécanismes opérationnels qui lui permettent de réagir promptement en cas de catastrophe naturelle. C'est dans cette optique que le Cadre de Hyogo, lorsqu'il détaille les mesures d'application et de suivi, opte pour une formulation incitative des obligations étatiques (« Les Etats devraient s'efforcer d'entreprendre... »). La formulation est différente lorsque le texte traite des obligations incombant aux organisations internationales puisqu'elles « sont engagées à entreprendre... ». Encore faut-il déterminer si cette différence de formulation oblige davantage les organisations internationales.

Les textes internationaux mettent au premier plan la préparation juridique (en anglais *legal preparedness*) qui recouvre non seulement les règles de sécurité (la prise en compte des aléas naturels dans les programmes de construction par exemple), mais également les règles concernant l'organisation des secours en cas de besoin¹⁶. De ce point de vue, prévention et réaction se conjuguent. Les Etats

¹⁰ Voir Document final du Sommet mondial de 2005, A/RES/60/1, para. 138.

¹¹ Voir *Asean Agreement on Disaster Management*, article 3-1.

¹² Voir para. 4 de la Déclaration de Hyogo, document A/CONF.206/6.

¹³ Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/61/200 du 20 décembre 2006, para. 3.

¹⁴ Les résolutions de l'Assemblée générale y font constamment référence ; voir à ce sujet Arjun KATOCH, « International Natural Disaster Response and the United Nations », dans *International Disaster Response Laws, Principles and Practice : Reflections, Prospects, and Challenges*, 2003, p. 47.

¹⁵ Voir David P. FIDLER, « Disaster Relief and Governance after the Indian Ocean Tsunami: what Role for the International Law? », *Melbourne Journal of International Law*, vol. 16, 2005.

¹⁶ Claude Lienhard considère que la réponse normative adéquate aux situations de catastrophes met en place trois droits : un droit à la sécurité (« Le besoin de sécurité constitue une donnée fondamentale des sociétés modernes et une priorité pour nos concitoyens. On y trouvera toutes les problématiques liées à la prévention des risques collectifs. Il lui appartiendra de définir le profil du *bonus pater familias* du risque. »), le droit à la vérité et le droit à l'indemnisation. (Claude LIENHARD, « Pour un droit des catastrophes », *Recueil Dalloz Sirey*, 1995, pp.91-98).

doivent prévoir un régime législatif interne qui assure la liberté d'entrée et de circulation du personnel humanitaire, un statut protecteur (à travers des privilèges et immunités éventuellement), une information sur la situation sur le terrain (quand cette information est disponible), mais aussi par exemple instaurer des tarifs douaniers préférentiels, voire exempter de droits de douane le matériel humanitaire.

B. Un rôle auxiliaire de la communauté internationale

Un principe se dégage des textes internationaux : la responsabilité des autres acteurs internationaux est auxiliaire en matière de prévention. Au niveau universel, le traitement de la prévention des catastrophes a été traditionnellement intégré dans le droit du développement¹⁷. La vulnérabilité des populations est constamment associée au sous-développement : pour réduire celle-là il faut s'attaquer à celui-ci¹⁸. Et comme pour le droit du développement en général, l'accent est mis sur la coopération internationale sur la base de la solidarité. Or, comme le remarque J.-M. Thouvenin, « La mise en œuvre de la solidarité internationale répond certes à des devoirs moraux, mais pas à des obligations juridiques »¹⁹. La conclusion à laquelle avait abouti Ch. Leben dans son rapport de 2001 reste d'actualité : « On peut douter qu'un véritable droit-crédence au transfert de technique existe de façon générale à la charge de tout pays, l'obligé, et obligé ses entreprises, à fournir gratuitement toute technique utile à la prévention des catastrophes. »²⁰.

C'est pour cette raison que les contributions des Etats membres au Fonds d'affectation spécial de la Stratégie internationale de prévention des catastrophes sont volontaires. Au niveau du financement, des progrès ont néanmoins été réalisés avec la mise en place du CERF²¹. Ce fonds est principalement utilisé

¹⁷ Rapport 2004 du PNUD, « La réduction des risques de catastrophes : un défi pour le développement », disponible online

http://www.undp.org/bcpr/disred/documents/publications/rdr/execsummary_fr.pdf.

¹⁸ C'est ainsi que l'on peut lire dans les documents onusiens que « la vulnérabilité, sous toutes ses formes, n'est rien d'autre qu'un déficit de développement et c'est à cela que doit s'atteler l'action de prévention, conçue sous l'angle de la planification en vue de réduire ou d'éviter les conséquences sociales, économiques et écologiques. » (Conférence de Yokohama, A/CONF.172/13/Add. I, p. 3).

¹⁹ J.M. THOUVENIN, « L'internationalisation des secours en cas de catastrophe naturelle », *R.G.D.I.P.*, 1998-2, p.356.

²⁰ Ch. LEBEN, Rapport du directeur d'études, « Vers un droit international des catastrophes ? », *op.cit.*, p. 54.

²¹ Sigle anglais pour le « Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires » mis en place par la résolution 60/124 du 15 décembre 2005. Après le tsunami en Asie (décembre 2004), l'ONU a réformé le Fonds central d'urgence, devenu le CERF (Fonds d'intervention humanitaire des Nations Unies), doté d'un budget permanent de 500 millions de dollars qui permettra d'agir d'urgence. Par la résolution A/RES/60/124 du 15 décembre 2005 l'Assemblée générale a décidé de « transformer l'actuel Fonds central autorenewable d'urgence en Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires grâce à l'incorporation d'une composante dons reposant sur des contributions volontaires, qui sera reconstitué à intervalles réguliers, afin de pouvoir réagir de manière plus prévisible et en temps voulu aux urgences humanitaires, les objectifs étant de promouvoir des mesures et des interventions rapides pour réduire les pertes en vies humaines, de renforcer les interventions lorsque le facteur temps est décisif, et renforcer les éléments clés des interventions humanitaires sous-financées, sur la base des besoins avérés et des priorités définies en consultation avec l'Etat affecté le cas échéant ».

dans la phase de réaction, mais il existe des propositions pour en affecter une partie à des projets de prévention²². Le nouveau CERF bénéficie de critères et procédures préétablis pour l'octroi de l'aide. La circulaire du Secrétaire général sur la création et le fonctionnement du nouveau Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires a été rédigée et immédiatement utilisée pour fournir des conseils préliminaires sur les critères d'admission au bénéfice du Fonds²³.

Par ailleurs, la responsabilité de protéger apporte la perspective, bien que lointaine, d'une évolution dans la conception même de la prévention, par l'intégration de la problématique environnementale. La prévention des catastrophes ne s'analyserait donc plus uniquement comme le devoir de réduire la vulnérabilité des populations, mais aussi comme celui d'empêcher, autant que possible, la survenance de ces catastrophes, en s'attaquant à leurs causes, notamment le réchauffement climatique. Il est ainsi remarquable que pour la première fois, et malgré l'opposition de certains de ses membres (la Chine et les pays en développement), le Conseil de sécurité de l'ONU a consacré le 17 avril 2007 une séance à la discussion du défi du changement climatique²⁴. Il faut insister sur la position des Etats insulaires qui voient dans ces catastrophes une menace à leur existence même et en appellent à la communauté internationale pour assumer sa responsabilité de protéger :

« Le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale ont accepté le principe de la responsabilité de protéger. Les dangers auxquels les petites îles et leurs populations sont confrontées ne sont pas moins graves que ceux auxquels font face les pays et les peuples menacés par les armes et les bombes »²⁵.

Le concept de la responsabilité de protéger est donc appelé à opérer comme un catalyseur, déclenchant une dynamique normative, éventuellement opérationnelle. Mais faute d'instruments contraignants ces développements demeurent du domaine de la *soft law*.

II. LA DIFFERENCIATION DES EFFETS NORMATIFS D'OBLIGATIONS ESSENTIELLEMENT SOUPLES

Une analyse plus approfondie met en relief le caractère de *soft law* des divers aspects de l'obligation de prévention, ce qui exclut que l'on envisage une éventuelle responsabilité internationale en cas de manquement (A). D'une manière indirecte toutefois, des conséquences à ce niveau peuvent naître quand il y a eu incorporation de ces obligations dans des instruments contraignants, bien qu'il soit impossible à ce stade de parler d'une cristallisation coutumière (B).

²² Voir rapport du Secrétaire général, « Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires », juillet 2006, A/61/85/Add.1 - E/2006/81/Add.1, para. 37 : « La composante prêts pourrait être de plus en plus utilisée pour les activités telles que la planification préalable et la prévention, qui ne sont pas considérées comme des activités essentielles pouvant sauver des vies et ne répondent donc pas aux critères d'octroi de dons du Fonds. »

²³ Voir le Rapport du Secrétaire général, « Fonds central pour les urgences humanitaires », A/61/85/Add.1-E/2006/81/Add.1 du 14 septembre 2006, para. 16.

²⁴ Procès-verbal de séance S/PV.5663.

²⁵ Déclaration de M. Aisi (Papouasie-Nouvelle-Guinée) lors de ce débat, S/PV.5663, p. 32.

A. Des obligations de prévention essentiellement préjuridiques

Le caractère de *soft law* découle du fait que les mesures de prévention ont leur source dans des instruments formels non contraignants (*gentlemen's agreements* et résolutions de l'Assemblée générale pour l'essentiel). Le Cadre d'action de Hyogo est formellement un acte concerté non conventionnel, aucune mesure de ratification n'étant prévue. Il a été endossé explicitement par l'Assemblée générale dans la résolution 60/195. La formulation reste programmatrice et incitative²⁶, dans la mesure où le texte fixe des objectifs prioritaires à atteindre, tout en essayant d'obtenir, par la pédagogie préventive²⁷, l'adhésion de ses destinataires.

Il ne faut pas pour autant sous-estimer l'impact de la *soft law* existante en la matière, surtout si elle est accompagnée de mécanismes de suivi (dans ce cas le Secrétariat de l'ISDR) et si elle est endossée par les institutions financières internationales en tant que codes de conduite intégrés à leur projets de développement, comme c'est le cas du Cadre de Hyogo pour la Banque Mondiale. De plus, ces actes peuvent servir de modèle à l'adoption des règles internes en la matière – comme ce fut le cas pour certains pays²⁸.

D'autre part, il est possible de s'interroger sur la place particulière de l'obligation d'information de la population sur les risques catastrophiques. Eu égard aux développements jurisprudentiels, il est possible de l'envisager comme une obligation coutumière. Elle a déjà été affirmée comme telle dans les rapports interétatiques²⁹. Ce sont des principes généraux, « des considérations élémentaires d'humanité »³⁰ qui se trouvent à la base de cette obligation coutumière. La coopération internationale va aujourd'hui au-delà de la notification du danger imminent, à condition qu'un Etat en ait bien entendu connaissance. Le progrès technique permet en effet d'anticiper plus en avance et avec plus de précision les événements catastrophiques. C'est ainsi que l'alerte rapide est devenue un thème de prédilection de l'action internationale : la mise en place, sous l'égide de la FAO, d'un site internet d'alerte rapide concernant tous types de catastrophes³¹, les conférences de Bonn sur les systèmes d'alerte rapide qui tentent de donner une assise régulière à la collaboration internationale en la matière³², la mise en place d'un système d'alerte rapide dans l'Océan

²⁶ « Les Etats, les organisations régionales et internationales et les autres acteurs concernés devraient organiser la réduction des risques de catastrophe en tenant compte des activités de base correspondant à chacune des cinq priorités ci-dessus, et exécuter ces activités en fonction de leur situation et de leurs capacités. » (Cadre de Hyogo, page 12, au para.15).

²⁷ Parmi les objectifs de la conférence, « d) Mieux faire comprendre l'importance des politiques de prévention des catastrophes de manière à en faciliter et promouvoir la mise en œuvre » (Cadre de Hyogo, page 8).

²⁸ Voir le suivi de la mise en œuvre sur le site de l'ISDR.

²⁹ Alberto Soria JIMÉNEZ, "Ecological Catastrophes in light of the Rio Agreements", *German Yearbook of International Law*, vol. 39, 1996, p.406.

³⁰ C.I.J., *Affaire du Déroit de Corfou*, Rec. 1949, p. 22.

³² Voir le site internet de la dernière conférence, la troisième, qui a eu lieu entre le 27 et le 29 mars 2006 : <http://www.ewc3.org/>.

indien³³ n'en sont que quelques exemples. D'ailleurs l'article 3-1, b) de la Convention de Tampere fait de cette obligation une obligation conventionnelle, même si sa portée est limitée, car les Etats ne s'engagent qu'« à collaborer »³⁴.

Plus intéressant, l'obligation d'information³⁵ a été considérée comme un droit de l'homme par la Cour européenne des droits de l'homme. « S'agissant de telles activités dangereuses, l'accès du public à une information claire et exhaustive est considéré comme l'un des droits fondamentaux de la personne »³⁶. Le raisonnement a été appliqué par la Cour dans une affaire relevant d'une catastrophe industrielle, mais l'analogie avec les catastrophes naturelles peut être permise sur ce point. Certes, l'information sur les risques dans le cadre des catastrophes industrielles ou technologiques est plus facilement accessible que dans le cadre des catastrophes naturelles, du fait du caractère imprévisible de ces dernières. Néanmoins, le progrès technologique a permis des avancées considérables, qui sont appelées à se développer davantage. Au demeurant, l'obligation d'information incombe à celui qui a ou devrait avoir connaissance du danger imminent. Les textes internationaux de la prévention des catastrophes naturelles peuvent alors servir d'instruments auxiliaires d'interprétation³⁷ pour la détermination du profil du *bonus pater familias*³⁸.

B. L'incorporation des normes soft dans des textes contraignants

Une autre méthode pour rendre plus efficace ces règles consiste dans leur incorporation dans des textes contraignants, d'origine internationale ou interne. Tout d'abord, il est possible de mettre en évidence l'existence de traités bilatéraux de coopération en matière de prévention des catastrophes naturelles. Il y en a deux catégories : traités conclus entre Etats voisins et traités conclus entre Etats non-voisins (surtout après les années 1990). Dans cette dernière catégorie, la plupart sont conclus entre les Etats-Unis et les Etats européens avec des Etats d'Asie. Ces accords mettent en place des programmes éducationnels communs et des comités de prévention, réaction et management. « Ces traités se concentrent principalement sur les aspects préventifs et éducationnels de la réponse aux catastrophes, tels que la préparation, l'entraînement, les exercices et

³³ UNESCO : <http://portal.unesco.org/fr/ev>.

³⁴ La *Convention de Tampere sur les télécommunications d'urgence*, en vigueur depuis le 8 janvier 2005. La collaboration porte sur « b) le partage des informations concernant les risques naturels, les risques sanitaires et les catastrophes entre les Etats parties et avec d'autres Etats et des entités autres que des Etats, et la diffusion de ces informations auprès du public et notamment des communautés exposées ».

³⁵ C. Leinhard l'appelle « le droit à la vérité. Il s'agit d'un droit de savoir, avec la volonté de transparence. Ce droit existe avant tout incident. Il englobe tout ce qui concerne le droit à l'information des citoyens face aux risques », *op. cit.*, p. 91.

³⁶ Cour européenne des droits de l'homme, affaire *Öneryildiz c. Turquie (Requête n° 48939/99)* du 30 novembre 2004, para. 62 et respectivement 90.

³⁷ Article 31.3.c) de la Convention de Vienne sur le droit des traités.

³⁸ C'est l'approche retenue parfois par la Cour de Strasbourg au regard des résolutions de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe Voir l'affaire *Guerra et autres c. Italie*, requête 116/1996/735/932), du 19 février 1998, en particulier les para. 34 et 51.

la coopération scientifique et technique »³⁹. Quelques accords régionaux portent également sur la prévention des catastrophes naturelles : dans le cadre du Conseil de l'Europe : l'Accord EUR-OPA risques majeurs, dans les Accords de Lomé de 1995 entre les pays ACP et la CE⁴⁰, et en Asie le tout récent *Asean Agreement on Disaster Management and Emergency*⁴¹.

La méthode privilégiée par les Etats reste toutefois l'incorporation dans des lois nationales. Les Etats principalement touchés par les catastrophes naturelles ont pris des initiatives législatives dont le contenu s'inspire largement des standards internationaux⁴². Les raisons de cette transposition sont multiples : on peut y voir la force persuasive de la norme internationale, en raison de sa qualité intrinsèque, mais aussi une forme de conditionnalité entraînée par les mécanismes de suivi⁴³. La méthode a ses avantages, même si elle cantonne la norme internationale au statut de directives : la transposition des règles internationales en droit interne entraîne une consolidation de la responsabilité interne de l'Etat (de type administratif ou éventuellement pénal)⁴⁴. Le cadre interne est également le seul à pouvoir assurer une indemnisation adéquate des victimes, idéalement par le biais d'un fonds d'indemnisation⁴⁵, puisqu'il y a nécessité de déconnecter l'indemnisation de la recherche des coupables. Mais sur ce point, le droit international est muet, et la charge principale pour mettre en place un régime d'indemnisation revient à l'Etat⁴⁶.

³⁹ Horst FISCHER, « International Disaster Response Law Treaties : trends, patterns and lacunae » in *International disaster response laws, principles and practice: reflections, prospects and challenges*, IFRC, Genève, 2003, p.30 (notre traduction).

⁴⁰ Les articles 229, 254 et 257 portent sur l'assistance en vue de la prévention.

⁴¹ Disponible à http://www.hewsworld.org/home_page/default.asp. Au 14 mai 2007 quatre instruments de ratification avaient été déposés, dix étant nécessaires pour l'entrée en vigueur.

⁴² En Indonésie: *Draft Bill of the Republic of Indonesia on Disaster Management*, au Sri Lanka : *Disaster Management Act No. 13 of 2005*, en Inde: *Disaster Management Bill 2005*, textes analysés par Victoria BANNON et David FISHER dans « Legal Lessons in Disaster Relief from the Tsunami, the Pakistan Earthquake and Hurricane Katrina », *ASIL Insights*, 15 mars 2006, vol.10, disponible sur internet à <http://www.asil.org/index.html>.

⁴³ La Banque mondiale conditionne l'octroi des prêts par l'intégration des règles préventives ; la préparation de la législation nationale se fait en partenariat avec les spécialistes des organisations internationales

⁴⁴ En France, le tribunal correctionnel de Strasbourg a condamné la municipalité de la ville à 150.000 euros d'amende pour homicides et blessures involontaires dans le drame du parc de Pourtalès, qui a fait 13 morts et 97 blessés écrasés par la chute d'un arbre lors d'un concert de plein air en juillet 2001. La ville de Strasbourg était mise en cause. Elle comparait en tant que personne morale, une procédure plutôt rare. Le tribunal a considéré que « Si toute manifestation publique comme toute activité comporte un risque, il est cependant inacceptable qu'en pleine connaissance d'un risque identifié, du public soit accueilli par une collectivité territoriale dans un lieu potentiellement dangereux et sans qu'aucune mesure ne soit envisagée pour prévoir son repli ou son évacuation en cas d'incidents. » (Tribunal correctionnel de Strasbourg, 27 mars 2007, non publié officiellement ; *Le NouvelObs* du 28 mars 2003.).

⁴⁵ Ch. LEBEN, « Vers un droit international des catastrophes ? », *op. cit.*, p. 89.

⁴⁶ Voir l'analyse comparative de la mission d'enquête sur le régime d'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles, dans un rapport du 5 octobre 2005, adressé au Ministre des transports et de l'équipement, disponible sur le site de la Documentation française, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics>.