

# **LE ROLE DE L'ETAT EN MATIERE DE PROTECTION ET D'ASSISTANCE FACE AUX CATASTROPHES**

De tout temps l'homme a été confronté à des événements naturels d'une extrême violence qui ont causé des dégâts importants au sein des populations environnantes.

La protection des citoyens contre les sinistres et les catastrophes a longtemps relevé de la seule population qui, avec l'appui des confréries religieuses, s'organisait pour effectuer des rondes visant à prévenir et à lutter essentiellement contre le danger d'incendie ; les autres fléaux apparaissant comme une fatalité.

Depuis, au fur et à mesure que la notion d'Etat s'est affirmée, celui-ci a pris conscience des responsabilités qui lui incombent alors. L'Etat, tout comme la cellule familiale ou locale d'autrefois, a le devoir d'assurer la sécurité de ces concitoyens. Celle-ci conduit notamment l'Etat à protéger, par une assistance adéquate, sa population contre les catastrophes et les risques auxquels elle peut être soumise (I).

De la même façon, les hommes ont toujours su faire preuve d'une grande solidarité face aux événements naturels. Provenant, à l'origine du secteur privé, l'Etat s'est peu à peu préoccupé des catastrophes qui survenaient chez ses voisins puis à l'autre bout du monde. Cette préoccupation s'est très vite traduite, notamment, par une offre d'assistance internationale de l'Etat au profit d'un autre Etat sur le territoire duquel était survenue une catastrophe (II).

## **I. L'Etat et l'assistance nationale**

Il est aujourd'hui admis qu'une obligation de porter secours aux victimes d'une catastrophe sur son territoire pèse sur chaque Etat. « Cette responsabilité de l'Etat face aux catastrophes est une responsabilité politique qui a son fondement dans la notion même de l'Etat : organiser la communauté des individus et pourvoir à un certain nombre de leurs besoins vitaux au nombre desquels figurent en première place la sauvegarde de la vie, des biens et de l'environnement »<sup>1</sup>.

Cette obligation, issue du droit international coutumier, a été maintes fois rappelée par les Etats au sein de l'Assemblée générale des Nations Unies durant ces 30 dernières années.

Sur la base de la résolution 2034 (XX) du 7 décembre 1965 l'Assemblée générale invitait les Etats membres de l'ONU ou de ses institutions spécialisées « à envisager la possibilité de mettre en place un dispositif national approprié de planification et d'action qui soit le mieux adapté à leur situation particulière en vue de définir l'étendue et la nature des secours nécessaires et de centraliser la direction des opérations de secours ».

De la même façon sur la base du *rapport complet* du Secrétaire général du 13 mai 1971 portant sur l' « Assistance en cas de catastrophe naturelle », une résolution de l'Assemblée

---

<sup>1</sup> « Plan d'action mondial pour le développement de la protection civile » OIPC, XIème Conférence mondiale de la protection civile, 1998, Beijing, Chine.

générale invitait les gouvernements des pays à « établir des plans de prévision de situations critiques avec le concours approprié du Coordonnateur des secours en cas de catastrophe, constituer des réserves de fournitures pour cas d'urgence, par exemple de tentes, couvertures, produits pharmaceutiques et denrées alimentaires non périssables ; prendre les dispositions nécessaires en vue de la formation du personnel administratif et de personnel pour les opérations de secours ; améliorer leur dispositif national d'alerte »<sup>2</sup>.

Le principe selon lequel « c'est à chaque Etat qu'il incombe au premier chef de prendre soin des victimes de catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre se produisant sur son territoire »<sup>3</sup> a été depuis constamment réaffirmé.

Face à cette mission fondamentale, l'Etat doit donc mettre en place une structure appropriée en charge d'apporter une réponse la plus satisfaisante possible aux besoins de la population en matière de sécurité des personnes et des biens. Ceci suppose la création ou le renforcement d'une législation adéquate, définissant l'organisation et les missions de cette structure.

Dans ce cadre, et conformément à sa Constitution<sup>4</sup>, l'OIPC mène des campagnes actives en vue de promouvoir les structures nationales de protection civile / sécurité civile / gestion des situations d'urgence en rappelant sans cesse les Etats à leurs devoirs face aux catastrophes, notamment à travers la Déclaration de Beijing adoptée lors de la 11<sup>ème</sup> Conférence mondiale de la protection civile<sup>5</sup>.

Cet effort que doit consentir l'Etat en matière de gestion des risques devrait porter notamment sur les points exposés brièvement ci-après :

## **1. La prévention**

Il n'est pas inutile d'insister sur l'importance pour les Etats de développer l'aspect préventif, compte tenu du coût grandissant des catastrophes. La prévention a pour but d'éviter la survenance d'une catastrophe et d'en limiter les conséquences au maximum.

Cette prévention passe, d'une part, par une analyse des dangers et des risques auxquels le pays est soumis. Cette prévention des différents risques doit conduire l'Etat à adopter une réglementation destinée à supprimer, ou à tout le moins diminuer, la probabilité d'occurrence d'un risque déterminé. Cela consiste, par exemple, à limiter le nombre de constructions dans des zones exposées à des risques naturels ou définir des zones de sécurité autour d'installations dangereuses. C'est aussi fixer des règles parasismiques applicables aux constructions.

A côté de ces « mesures passives » et comme le risque zéro n'existe pas, il est indispensable, d'autre part, de prévenir les crises en adoptant, par avance, une organisation des secours adaptée à la réalité des risques. Cette anticipation des risques par la planification constitue une valeur fondamentale en matière de gestion des risques. Qu'ils soient généraux ou spécifiques, les plans de secours permettent d'éviter les interventions hasardeuses, les mesures pragmatiques ou empiriques imposées par une situation exceptionnelle.

---

<sup>2</sup> Résolution 2816 (XXVI) du 14 décembre 1971.

<sup>3</sup> Résolution 43/131 du 8 décembre 1988.

<sup>4</sup> Article 2 b) « favoriser l'établissement et le développement d'une organisation de protection civile dans les pays où celle-ci n'existe pas, notamment dans les pays en voie de développement, et aider les pays, sur leur demande, à établir et à développer l'organisation de protection et de sauvetage des populations et des biens ».

<sup>5</sup> « Considérant que la création de structures nationales de protection civile, dont la responsabilité incombe en premier lieu aux Etats, ... » 11<sup>ème</sup> Conférence mondiale de la protection civile, précitée.

## **2. La prévision**

La prévision des risques a pour but de mesurer la probabilité d'occurrence d'un risque en vue d'en informer la population et d'en donner l'alerte.

A l'exclusion des tremblements de terre et de certaines éruptions volcaniques, la prévision repose sur des méthodes de plus en plus fiables. La météorologie est aujourd'hui devenue indispensable dans la lutte contre les feux de forêts, la prévision des tempêtes et des cyclones, la prévision des inondations, etc...

S'agissant des risques technologiques, la prévision permet de prévoir les conséquences qu'ils pourraient avoir sur les populations résidant dans la zone géographique concernée.

## **3. La gestion de crise**

La gestion de crise nécessite une réponse rapide et appropriée face à la catastrophe. L'organisation des secours doit avoir été préalablement conçue au travers de la planification.

La gestion de crise implique donc un organigramme de commandement et de répartition des responsabilités entre les différents intervenants. En effet, face à la multiplication des acteurs susceptibles d'être en relation plus ou moins étroite avec la catastrophe (sapeurs-pompiers, services de la protection civile, secteur privé, requis, bénévoles, équipes internationales...), seule une unité de commandement est à même de garantir une efficacité optimale des opérations de secours.

## **4. La post crise**

A l'issue d'une catastrophe, et face au désarroi de la population, l'Etat doit favoriser la reconstruction et la réhabilitation du lieu du sinistre. Il doit également, en collaboration avec les autorités locales, assister et assurer un soutien moral et matériel aux victimes de la catastrophe (suivi psychologique, indemnisation, ...).

Enfin, la post crise est l'occasion pour les divers intervenants de la catastrophe d'organiser un retour d'expérience (debriefing) afin de dégager les points positifs et les points négatifs de l'opération de secours. Ces conclusions doivent conduire à l'amélioration des dysfonctionnements qui ont pu apparaître en matière de prévention, de prévision ou dans l'organisation des secours et doivent inciter l'Etat, à travers sa structure nationale de protection civile / sécurité civile / gestion des situations d'urgence, à apporter les modifications nécessaires.

## **5. L'information des populations**

Elément important de la prévention, l'information de la population sur les dangers auxquels elle est soumise est aujourd'hui capitale et constitue un devoir pour l'Etat.

Le « Droit à l'information » du citoyen se matérialise par l'établissement, par les autorités compétentes, de documents d'information consultables par la population et d'affiches relatives aux consignes de sécurité à observer par le public face aux risques majeurs. L'échelon local avec l'appui de l'Etat, qui détient un rôle d'initiateur en la matière, constitue le cadre privilégié pour organiser les modalités d'information de la population.

Enfin, la diffusion de brochures destinées à sensibiliser le public sur la prévention des risques et la protection de la population doit être encouragée, notamment à l'égard des enfants<sup>6</sup>.

L'enseignement de la prévention contre les risques majeurs doit être présent à l'école afin de sensibiliser le plus tôt possible les générations futures des dangers auxquelles elles peuvent être soumises.

Longtemps négligée, de peur d'effrayer inutilement la population, l'information constitue aujourd'hui un des maillons essentiels de la gestion de crise et doit être encouragée à tous les niveaux<sup>7</sup>.

## 6. La formation

Une formation de base de qualité, ainsi qu'une formation continue des équipes de secours, constitue une garantie d'efficacité optimale en matière de gestion de crise. A cet effet, la création d'un centre de formation ou d'une école nationale de sapeurs-pompiers, agents de protection civile ou autres, apparaît inévitable afin d'assurer une uniformité de la formation à l'échelon national.

En outre cette mission de formation qui incombe à l'Etat peut être complétée par une collaboration bilatérale avec d'autres Etats<sup>8</sup>, ou par une collaboration avec une organisation internationale telle que l'OIPC qui déploie une intense activité dans ce domaine, que ce soit dans ses Centres régionaux ou en Suisse<sup>9</sup>.

C'est donc à l'Etat qu'incombe la responsabilité des secours et de l'assistance aux populations sinistrées lorsque survient une catastrophe. Mais qu'advient-il dans le cas où l'Etat concerné éprouve de graves difficultés à assurer lui-même cette responsabilité ?

Seule une aide extérieure, requise ou offerte, peut alors venir renforcer les efforts menés par l'Etat pour gérer les conséquences de la catastrophe.

## II. L'État et l'assistance internationale

Parallèlement à l'obligation internationale pesant sur les Etats de porter assistance aux victimes de catastrophes survenues sur leur territoire (« obligation internationale d'assistance nationale »), existe-t-il une « obligation d'assistance internationale »<sup>10</sup> ? Autrement dit pèse-t-il sur chaque Etat une obligation générale de secours ?

---

<sup>6</sup> A l'initiative de l'OIPC, la Journée mondiale de la Protection Civile en 1999 avait pour thème : « la Protection Civile à l'école ».

<sup>7</sup> Par exemple au niveau international avec notamment la Campagne 1998 de la Décennie internationale pour la prévention des catastrophes naturelles (IDNDR) : « La prévention commence par l'information ».

<sup>8</sup> Par exemple, formation d'équipes de secours étrangères à l'Ecole nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers de Nainville-les-Roches, France.

<sup>9</sup> Par ailleurs, conformément à l'accord établi en 1989 entre l'OIPC et l'Organisation des Nations Unies (UNDRO aujourd'hui rebaptisé OCHA), la responsabilité de la formation des cadres, des instructeurs et du personnel des services nationaux de Protection Civile incombe à l'OIPC, sur le plan international.

<sup>10</sup> Les deux termes, *obligation internationale d'assistance nationale* et *obligation d'assistance internationale* sont employés par M. Thouvenin, Maître de conférence à l'Université du Maine et à l'I.E.P de Paris, dans son article *L'internationalisation des secours en cas de catastrophe naturelle*, Revue générale de droit international public, 1998-2.

Au jour d'aujourd'hui, la réponse ne peut être que négative. « La mise en œuvre de la solidarité internationale répond certes à des devoirs moraux, mais pas à des obligations juridiques »<sup>11</sup>. La seule obligation de secours pour les Etats résulte des conventions bilatérales, ou multilatérales, d'assistance mutuelle entre Etats voisins. Ces conventions prévoient, par avance, la nature et la forme de l'assistance fournie par l'Etat requis à l'égard de l'Etat bénéficiaire. Hormis ces conventions, il n'existe aucune obligation générale d'assistance internationale pesant sur les Etats, malgré diverses tentatives visant à élaborer un instrument juridique international de caractère général réglementant ce genre d'activité.

Certes, il existe des conventions sur les activités des agences spécialisées des Nations Unies, ou ayant trait à des questions spécifiques telles que les procédures de douanes accélérées ou des facilités accordées pour les envois de secours acheminés par avion ; mais en revanche, il n'existe aucun cadre couvrant une action de secours sous tous ses aspects.

Pour sa part, l'OIPC a élaboré une Convention cadre d'assistance en matière de protection civile<sup>12</sup>, dont le texte final a été adopté le 22 mai 2000, à Genève, dans le but de préciser les principes généraux qui doivent présider à toute action d'assistance et dont les modalités techniques seraient décidées ultérieurement par voie d'accords. Cette convention cadre met en avant le rôle premier de l'Etat dans le secours aux victimes de catastrophes, et la solidarité des services de protection civile de tous les Etats signataires, dans l'assistance aux victimes. L'objet de cette convention cadre est d'encourager une assistance dans tous les domaines couverts par la protection civile (prévention, prévision, préparation, intervention, gestion post-crise...), et pallier les différences de conception et d'organisation en matière de protection civile, qui peuvent constituer un frein à la coopération internationale en ce domaine. La convention cadre invite, en cela, les Etats à respecter les grands principes<sup>13</sup> qui président à toute coopération internationale en matière d'assistance suite à une catastrophe.

La volonté affichée est d'appliquer, au niveau international, les principes fondamentaux qui régissent l'organisation des secours au niveau national, au premier rang desquels figure notamment la rapidité d'intervention des équipes de secours.

En effet, seule une planification, ou à tout le moins une « entente préalable » entre les Etats, établie en amont de la catastrophe, est à même de répondre à cet impératif de rapidité de réaction et d'acheminement des équipes de secours internationales.

---

<sup>11</sup> Article de M. J.M. Thouvenin, précité.

<sup>12</sup> Adoptée lors de la 11<sup>ème</sup> Conférence mondiale de la Protection Civile, précitée.

<sup>13</sup> Cf. article 3 de la convention cadre d'assistance.