



**HAL**  
open science

# La sécurité civile dans les Etats de la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC)

Patrice Emmanuel Ngolle Iii

► **To cite this version:**

Patrice Emmanuel Ngolle Iii. La sécurité civile dans les Etats de la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC). Droit. Université Montpellier, 2015. Français. NNT : 2015MONTD069 . tel-01432125

**HAL Id: tel-01432125**

**<https://theses.hal.science/tel-01432125>**

Submitted on 11 Jan 2017

**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.

# THÈSE

Pour obtenir le grade de  
Docteur

Délivré par l'**Université de Montpellier**

Préparée au sein de l'école doctorale  
Droit et Science politique  
Et de l'unité de recherche : CREAM  
Spécialité : **Droit public (EA 2038)**

Présentée par **Patrice-Emmanuel NGOLLE III**

**La sécurité civile dans les Etats de la  
Communauté Economique et Monétaire de  
l'Afrique Centrale (C.E.M.A.C)**

Soutenue le 15 décembre 2015 devant le jury composé de

M. Dominique MAILLARD DESGREES DU LOU, Président / Rapporteur  
Professeur, Université Paris-Descartes (Paris 5)

M. Ahmed MAHIOU Rapporteur  
Directeur de Recherche émérite, CNRS

M. Samuel-Jacques PRISO ESSAWE  
Maître de conférences, Université d'Avignon et  
des Pays du Vaucluse Membre

M. François-Xavier FORT Directeur de thèse  
Maître de conférences, Université de Montpellier



# THESE

pour obtenir le grade de **DOCTEUR**

Délivré par **L'UNIVERSITE DE MONTPELLIER**

**Ecole doctorale de Droit et Science politique**

**Unité de recherche CREAM**

Spécialité : Droit public

Présentée par

**Emmanuel Patrice NGOLLE III**

Titre :

**LA SECURITE CIVILE DANS LES ETATS DE LA COMMUNAUTE  
ECONOMIQUE ET MONETAIRE DE L'AFRIQUE CENTRALE  
(C.E.M.A.C.)**

**Soutenu le 15 décembre 2015**

JURY :

**M. Dominique MAILLARD DESGREES du LOU**, Professeur,

Université de Paris Descartes (Paris 5) .....Président / Rapporteur

**M. Ahmed MAHIOU**, Directeur de Recherches Emérite, C.N.R.S, .....Rapporteur

**M. Samuel-Jacques PRISO ESSAWE**, Maître de Conférences,

Université d'Avignon et des Pays de Vaucluse ..... Membre

**M. François - Xavier FORT**, Maître de Conférences,

Université de Montpellier, .....Directeur de thèse



« La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs ».

## REMERCIEMENTS

Comment remercier tous ceux qui ont bien voulu contribuer à la réalisation de ce travail ? Je voudrais remercier en première instance monsieur François - Xavier Fort, qui a porté ce projet à bout de bras. Je ne laisserai pas l'opportunité de retourner contre lui ses propres armes pacifiques en lui disant merci pour les trésors d'humanité combative et modestie constructive qu'il offre à ceux qui ont la chance de le côtoyer et de travailler avec lui.

Je voudrais à présent remercier tous ceux qui m'ont accompagné à aller jusqu'au bout de cette entreprise exaltante.

Je pense en particulier au Professeur Luc Sindjoun, au Professeur Jean-Claude Tcheuwa, au Professeur James Mouangue Kobila, au Dr Jacques Biakan, au Dr Henri Zanga Nkollo et au colonel Floribert Njako, qui ont amicalement accepté relire le tapuscrit.

Leurs observations ont contribué à améliorer la qualité du produit final.

Je ne serais pas complet si je n'adressais pas un grand signe de reconnaissance à Madame Catherine Désirée Ngolle III, mon épouse, et à mes enfants Lionel Raynald et Boris Gérald Ngolle III, qui m'ont toujours donné l'amour qui ensoleille mon existence.

J'exprime enfin toute mon admiration et ma profonde gratitude à monsieur le Professeur Jean Viret, au centre de cette initiative dans les années 2008.

# SOMMAIRE

## INTRODUCTION GENERALE

### PREMIERE PARTIE

#### LA DOMINANTE DU MODELE CLASSIQUE DANS LE DROIT DE LA SECURITE CIVILE DES ETATS DE LA C.E.M.A.C

Titre I – LE CARACTERE CLASSIQUE DU CADRE JURIDIQUE D’ANTICIPATION DES RISQUES DANS LE DROIT DE LA SECURITE CIVILE DES ETATS DE LA C.E.M.A.C

CHAPITRE I – LE CARACTERE CLASSIQUE DE L’ORGANISATION DE LA PREVENTION DANS LE DROIT DE LA SECURITE CIVILE DES ETATS DE LA C.E.M.A.C

Section I- Les structures et les ressources de prévention des risques et des crises dans le droit de la sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C

Paragraphe I - La diversité des structures de prévention

Paragraphe II- La diversité des ressources de prévention

Section II- Le partage de compétences

Paragraphe I - La détermination des compétences de l’Etat

Paragraphe II- La compétence des collectivités territoriales décentralisées

CHAPITRE II- LE CARACTERE CLASSIQUE DES NORMES DE PREVENTION DES RISQUES

Section I- La prévention des risques majeurs

Paragraphe I - La prévention des risques majeurs d’origine non humaine

Paragraphe II- La prévention des risques et des crises majeurs d’origine humaine

Section II – Les dispositifs de renforcement de la prévention

Paragraphe I- Les différentes hypothèses de renforcement de la prévention

Paragraphe II – L’apport de la précaution

TITRE II- LE CARACTERE CLASSIQUE DES NORMES DE GESTION DES SITUATIONS D’URGENCE DANS LE DROIT DE LA SECURITE CIVILE DES ETATS DE LA CEMAC

## CHAPITRE I – LE CLASSICISME DES NORMES DE GESTION OPERATIONNELLE

Section I – Les règles relatives à la planification opérationnelle

Paragraphe I – Le dispositif d'organisation de secours

Paragraphe II – La gestion opérationnelle

Section II - L'élargissement des missions de prévention au niveau sous régional et international

Paragraphe I – La coopération préventive dans le cadre des risques et des catastrophes d'origine non humaine

Paragraphe II - La coopération préventive dans le cadre des catastrophes d'origine humaine

## CHAPITRE II – LE CLASSICISME DES NORMES DE GESTION POST- OPERATIONNELLE

Section I – L'accompagnement du retour à la normale

Paragraphe I – L'assistance aux populations

Paragraphe II – La démarche du retour d'expérience

Section II – Le dédommagement des victimes de catastrophes

Paragraphe I – L'application des règles de la responsabilité en droit interne

Paragraphe II – La réparation des dommages dans le cadre de la responsabilité internationale de l'Etat

## **DEUXIEME PARTIE**

### **LES LINEAMENTS D'UNE THEORIE EMERGENTE DANS LE DROIT DE LA SECURITE CIVILE DES ETATS DE LA C.E.M.A.C.**

TITRE I- L'ECHO D'UNE THEORIE EMERGENTE DANS LE DROIT DE LA SECURITE CIVILE DES ETATS DE LA C.E.M.A.C

#### CHAPITRE 1er- LA VULNERABILITE, UNE INSTILLATION PARADIGMATIQUE DANS LE DROIT DE LA SECURITE CIVILE DES ETATS DE LA C.E.M.A.C.

Section I- L'énoncé de la notion de vulnérabilité dans le droit de la sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C.

Paragraphe I- Le cadre d'analyse des vulnérabilités internes

Paragraphe II- Les références de la notion de vulnérabilité dans le droit de la sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C.



Section II- Les extensions attendues du concept de vulnérabilité dans le droit de la sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C.

Paragraphe I- Mettre les enjeux au centre des politiques publiques de sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C.

Paragraphe II- Construire les politiques de risques authentiques autour de la notion de vulnérabilité

## CHAPITRE II- LES INSTILLATIONS PARADIGMATIQUES DU CONCEPT DE RESILIENCE DANS LE DROIT DE LA SECURITE CIVILE DES ETATS DE LA C.E.M.A.C.

Section I- La nécessité du concept de résilience dans le droit de la sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C.

Paragraphe I- La signification du concept de résilience

Paragraphe II- Les bases conceptuelles théoriques de l'évaluation de la résilience

Section II- Les avancées du concept de résilience dans le droit de la sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C.

Paragraphe I- Les influences du concept de résilience dans le droit de la sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C.

Paragraphe II- La nécessité d'une prise en compte plus complète du concept

## TITRE II - LA CONSTRUCTION D'UN DROIT SOUS REGIONAL DE SECURITE CIVILE

### CHAPITRE I – L'IDENTIFICATION DES AXES DE PROGRES DE LA CONSTRUCTION D'UN DROIT SOUS REGIONAL DE SECURITE CIVILE

Section I- La préconisation des axes stratégiques visant à la construction d'un droit sous régional de sécurité civile

Paragraphe I- Les stratégies générales concourant à la mise en place d'un droit sous régional de sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C.

Paragraphe II- Les stratégies opérationnelles : la promotion d'une « approche proactive » des risques comme conséquence de l'obligation de prévention

Section II- La préconisation des principes communautaires nécessaires favorisant la mise en place d'un droit sous régional de sécurité civile

Paragraphe I- La préconisation du principe de solidarité en matière de sécurité civile

Paragraphe II - La préconisation du principe de subsidiarité au sein des Etats de la C.E.M.A.C.

## CHAPITRE II- LE RENFORCEMENT DU CADRE DE CONSTRUCTION D'UN DROIT SOUS REGIONAL DE SECURITE CIVILE

Section I- La difficile identification d'un cadre de construction d'un droit sous régional de sécurité civile

Paragraphe I – La portée limitée de la construction d'un droit sous régional de sécurité civile au sein de la C.E.E.A.C.

Paragraphe II – L'absence d'initiative dans le cadre de la C.E.M.A.C

Section II- Le dépassement de l'alternative C.E.E.A.C.- C.E.M.A.C.

Paragraphe I- Les aménagements institutionnels nouveaux

Paragraphe II - L'élaboration consécutive de nouvelles normes

## **CONCLUSION GENERALE**

## PRINCIPALES ABREVIATIONS

A.C.P-C.E.E : Afrique Caraïbe Pacifique-Communauté Economique Européenne

A.I.E.A : Agence Internationale de l'Energie Atomique ;

B.A.D : Banque Africaine de Développement ;

C.C.N.U.C.C : Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques ;

C.C.O : Comité de Coordination Opérationnel ;

C.C.P.N.U.Q.S.A.C : Comité Consultatif Permanent des Nations Unies sur les Questions de Sécurité en Afrique Centrale

C.E.D.H : Commission Européenne des Droits de l'Homme

C.E.A : Communauté Economique Africaine ;

C.E.E.A.C : Communauté Economique des Etats de l'Afrique Centrale ;

C.E.M.A.C : Communauté Economique et Monétaire d'Afrique Centrale ;

C.G.T.C : Code Général des Collectivités Territoriales ;

C.I.L.S.S : Comité Inter-Etats de Lutte contre la Sècheresse ;

C.I.I.S.E : Commission Internationale de l'Intervention et de la Souveraineté des Etats ;

C.N.S.P : Corps National des Sapeurs-Pompiers ;

C.N.U.C.E.D : Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement ;

C.N.V.A : Computer Network Vulnerability Assessment Program ;

C.O.P.A.X : Conseil de Paix et de Sécurité en Afrique Centrale

C.O.T.E.S.T : United Kingdom Counter Terrorism Strategy ;

C.R.E.A.M : Centre de Recherches et d'Etudes Administratives de Montpellier

D.A.P : Direction des Affaires Politiques ;

D.I.P.C.N : Décennie Internationale de Prévention des Catastrophes Naturelles ;

D.P.C : Direction de la Protection Civile ;

E.C.O.S.O.C : Conseil Economique et Social des Nations Unies (Economic and Social Council)

E.I.E : Etude d'Impact Environnemental ;

F.C.R : Fonds de Concours pour Risques ;

G.I.E.C : Groupe Intergouvernemental d'Experts sur l'Evolution Climatique ;

I.C.P.E : Installation Classée pour la Protection de l'Environnement ;

I.G.A.D.D : Office Intergouvernemental pour la Lutte contre la Sècheresse et le  
Développement;

I.S.D.R : International Strategy for Disaster Reduction

I.S.O : Organisation Internationale de Normalisation ;

M.I.N.A.T.D : Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation ;

N.E.P.A.D : Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique ;

O.I.P.C : Organisation Internationale de Protection Civile ;

O.I.S.R : Organisation d'Intégration Sous Régionale ;

O.M.S : Organisation Mondiale de la Santé ;

O.N.G : Organisation Non Gouvernementale ;

O.N.R : Observatoire National des Risques ;

O.N.U/S.I.P.C- Afrique : Bureau Afrique de la Stratégie des Nations Unies pour la  
Prévention des Catastrophes ;

O.R.S.E.C : Organisation de Réponse de Sécurité Civile ;

O.U.A : Organisation de l'Unité Africaine ;

P.C.A : Plan de Contingence des Activités ;

P.C.A : Poste de Commandement Avancé ;

P.A.Z : Plan d'Aménagement des Zones ;

P.C.F : Poste de Commandement Fixe ;

P.D.U : Plan Directeur d'Urbanisme ;

P.E.R : Plans d'Exposition aux Risques ;

P.L.U : Plans Locaux d'Urbanisme ;

P.N.P.R.R.C : Plate-Forme Nationale pour la Prévention et la Réduction des Risques de Catastrophes ;

P.N.U.D : Programme des Nations Unies pour le Développement ;

P.N.U.E : Programme des Nations Unies pour l'Environnement

P.O.I : Plan d'Organisation Interne ;

P.O.S : Plan d'Occupation des Sols ;

P.P.I : Plan Particulier d'Intervention ;

P.P.R.T : Plan de Prévention des Risques Technologiques ;

P.S : Plan de Secteur ;

P.S.S : Plan de Secours Spécialisé ;

P.S.M.V : Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur ;

P.S.R.A.R.R.C : Projet de Stratégie Régionale Africaine pour la Réduction des risques de Catastrophes ;

P.S.U : Plan Sommaire d'Urbanisme ;

R.C.A : République Centrafricaine ;

R.C.A : Réunion de Coordination Administrative ;

R.E.X : Retour d'Expérience ;

R.J.P.I.C : Revue Juridique et Politique Indépendance et Coopération

R.R.C : Réduction des Risque et Catastrophes ;

S.C.O.T : Schéma de Cohérence Territoriale ;

S.D.A.U : Schéma Directeur d'Aménagement Urbain ;

S.I.P.C : Stratégie Internationale de Prévention des Catastrophes ;

S.M.C.A : Système de Management de la Continuité des Activités

U.A : Union Africaine ;

U.D.E.A.C : Union Douanière et Economique d'Afrique Centrale ;

U.I.C : Unité Technique de Contrôle ;

Z.E.E : Zone Economique Exclusive.

## INTRODUCTION GENERALE

« [N]ous sommes aujourd'hui confrontés à l'exigence d'une nouvelle mutation, encore bien plus décisive. Il ne faut certes rien oublier de ce qui fut engagé il y a quarante ans. Mais le tableau général des risques, le contexte global dans lequel il s'inscrit, requièrent un renouvellement essentiel de paradigme. Des nouvelles réalités sont à maîtriser, qui appellent de nouvelles visions fondamentales, de nouvelles interrogations scientifiques, de nouvelles dynamiques opérationnelles ».

Patrick LAGADEC, « Le droit des catastrophes entre consolidation et réinvention », *in* : Actes du Colloque du Centre Européen de recherche sur le risque, le droit des accidents collectifs et des catastrophes (CERDACC), sur *Les sciences juridiques à l'épreuve des catastrophes et des accidents collectifs. Retour sur 15 ans d'expérience, d'expertise et de réflexion*, RISEO, 2011-3, pp. 9-29 (spéc. p. 9).

La sécurité des personnes et des biens constitue aujourd'hui un défi majeur pour la société internationale, autant que pour chaque pays. Il n'est pas exagéré d'affirmer que les catastrophes rythment notre quotidien. La liste des catastrophes meurtrières s'allonge tous les ans. Les victimes se comptent par millions<sup>1</sup>. Aux peurs anciennes, s'ajoutent des peurs nouvelles, comme semble le souligner François-Xavier Albouy :

« La croissance exponentielle de la population mondiale, le développement prodigieux des techniques, des industries, du rendement des terres agricoles nous inquiètent et nous laissent penser que des conséquences irréversibles sur l'environnement seront le legs empoisonné que fera notre époque aux générations futures »<sup>2</sup>.

Mettant en exergue la fragilité humaine, Yves Dupont fait remarquer que

« la peur, pour ne pas dire l'effroi que nous sommes de plus en plus nombreux à éprouver lorsque nous nous laissons aller à imaginer les catastrophes dont sont potentiellement porteuses les inventions les plus récentes des technosciences, n'est en rien le produit d'une imagination pathologique qui serait propre aux "bio-catastrophistes", [elle] pourrait bien finir par engendrer l'obsolescence de l'homme »<sup>3</sup>.

Il n'est de semaine qui ne soit marquée par des récits apocalyptiques ou par des activités telluriques intenses<sup>4</sup>. Cette menace réelle, du fait de son impact dévastateur sur la sécurité humaine et le développement, a également mobilisé, plus que toute autre menace à la sécurité des nations, tous les acteurs de la société internationale (Etats, Organisations Internationales, organisations d'intégration régionale, organisations non gouvernementales et d'autres acteurs de la société civile).

---

<sup>1</sup> D'après la Stratégie Internationale de Prévention des Catastrophes (ci – après : « S.I.P.C »), en 2012, 310 catastrophes ont coûté la vie à plus de 9 300 personnes et affecté 106 millions d'autres. *in* : Le bilan économique des catastrophes naturelles en 2012, [www.notre-planete](http://www.notre-planete.org) : environnement, développement durable et science de la terre. Consulté 07-07-2013.

<sup>2</sup> François-Xavier ALBOUY, *Le temps des catastrophes*, Paris, éd. Descartes et Cie, 2002, pp. 172, spéc. p. 12.

<sup>3</sup> Yves DUPONT (dir.), *Dictionnaire des risques*, Paris, Armand Colin, 2<sup>e</sup> éd. , 2007, pp. 533, p. XXII.

<sup>4</sup> François-Xavier ALBOUY, *ibid* (note n° 2), p. 12. L'auteur fait remarquer que « [d]ans toutes les chroniques des grandes civilisations, on retrouve des récits apocalyptiques de déluges ou d'activités telluriques intenses ».



Aujourd'hui, cette généralisation de la menace se trouve plus que jamais prouvée, tant le constat est établi que, dans le monde interdépendant de ce siècle, aucun pays ne peut prétendre en être à l'abri. Et, lorsque la catastrophe survient et provoque de larges et profondes turbulences, qu'elle soit d'origine naturelle ou humaine, les effets, virtuellement identiques, quel que soit le continent, sont aggravés en Afrique en raison de la précarité de l'habitat et des faiblesses des moyens de prévention et d'intervention. Le constat de Patrick Lagadec est sans appel :

« [l]a coupe peut paraître sévère. On est en effet tenté de s'arrêter aux lourds tributs payés aux catastrophes naturelles : 4,6 millions de morts et 233 millions de victimes dans le monde entre 1900 et 1976 – soit une moyenne annuelle de 60 000 tués et de 3 millions de blessés et de sans - abris -, 95 % des victimes étant dénombrées en pays du Tiers Monde »<sup>5</sup>.

Ce constat est d'actualité en Afrique, et particulièrement dans les Etats de la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale (ci-après : « C.E.M.A.C. ») encore vulnérables et très peu armés pour affronter les crises. Rhoda Peace Tumusiime, membre de la commission de l'Union Africaine (ci-après : « U.A. ») notait précisément qu'en moyenne, presque deux catastrophes de proportions significatives sont enregistrées chaque semaine dans la région de l'Afrique depuis l'an 2000. Quelques-unes seulement font les titres de l'actualité mondiale alors qu'elles contribuent toutes à la réduction de la capacité des africains à survivre et à prospérer.<sup>6</sup>

## **I - CONTEXTE DE L'ETUDE**

L'Afrique est l'un des continents où le nombre de catastrophes a significativement augmenté au cours de la dernière décennie. Il ressort du rapport

---

<sup>5</sup>Voir Patrick LAGADEC, *La civilisation du risque. Catastrophes technologiques et responsabilité sociale*, Paris, Seuil, 1981, pp. 240. , spéc. p.17.

<sup>6</sup>Voir, Programme d'Action Elargi pour la Mise en œuvre de la Stratégie Régionale Afrique sur la Prévention des Risques de Catastrophe (2006-2015) et Déclaration de la 2<sup>e</sup> Conférence Ministérielle Africaine sur la Prévention des Risques de Catastrophe, 2010, Publication de la Commission de l'Union Africaine et de la Stratégie Internationale de Prévention des Catastrophes, pp. 56, préface de Rhoda Peace Tumusiime.

mondial sur les catastrophes de 2001, que 573 245 personnes sont décédées du fait des catastrophes survenues en Afrique au cours de la décennie 1981-1990. Selon des auteurs,

« [l']ampleur des catastrophes naturelles dans les pays du Sud est accentuée par l'importance des pertes humaines. Les pays les moins développés ont enregistré depuis trente ans (1979-2008) 91, 5 % des décès [...] alors qu'on y recense 70 % des témoignages des évènements dommageables »<sup>7</sup>.

Les effets de ces catastrophes, qu'elles soient d'origine naturelle ou technologique, ainsi que les pertes économiques et sociales qui en résultent sont de plus en plus fréquents et constituent une menace importante pour le développement durable<sup>8</sup> de ce continent.

Dans la zone C.E.M.A.C., les politiques de prévention et de gestion des catastrophes ainsi que les mécanismes de réduction des risques de crises perceptibles à divers niveaux d'avancement ont une efficacité limitée. Les obstacles à une gestion efficace des risques sont encore très nombreux, ils sont semblables à ceux qui s'opposent au développement. C'est notamment l'insuffisante connaissance des aléas et des risques aussi bien par les autorités que par les populations, le statut du foncier, les contraintes financières et souvent le problème de gouvernance de l'Etat. L'urgence et la nécessité d'une approche stratégique de renforcement et d'amélioration de leur efficacité et de leur efficience s'est traduite par la mise en place d'une politique de *Réduction des Risques de Catastrophe* (ci-après : « R.R.C. »).

---

<sup>7</sup> Frédéric LEONE / Nancy MESCHINET DE RICHEMOND / Freddy VINET, *Aléas naturels et gestion des risques*, Paris, P.U.F, 2010, pp. 284. , spéc. p. 181.

<sup>8</sup> L'expression renvoie selon Jean Salmon, à « *un mode de développement qui vise à satisfaire les besoins de développement des générations présentes sans compromettre les capacités des générations futures à répondre aux leurs* ». [Voir de cet auteur, *Dictionnaire de droit international public* (dir.), Bruxelles, Bruylant / AUF, 2001, pp. 1198, spéc. p. 336.] Le développement est « *durable* » s'il est conçu de telle sorte qu'il puisse assurer la pérennité pour le bénéfice des générations futures. Il s'agit donc d'un développement soucieux de la protection de l'environnement, donc du « *capital nature* » que l'on doit préserver afin que les générations futures puissent, elles aussi, bénéficier du droit au développement. Bien que moins fréquemment utilisée, les spécialistes du droit de l'environnement utilisent souvent pour les mêmes fins l'expression de « *développement soutenable* ».

Afin d'examiner les questions relatives aux catastrophes dans tous leurs aspects, l'Union Africaine, le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (ci-après : « N.E.P.A.D. »), la Banque Africaine de Développement (ci-après : « B.A.D. ») et le Bureau Afrique de la Stratégie Internationale des Nations Unies pour la Prévention des Catastrophes (ci-après : « O.N.U./S.I.P.C.-Afrique ») constituent le cadre approprié de directives et d'orientations stratégiques aux fins d'intégrer la prévention des catastrophes dans le processus et dans les programmes de développement durable.

Dans cette perspective, la Communauté Economique des Etats de l'Afrique Centrale<sup>9</sup> (ci-après : « C.E.E.A.C. ») met progressivement en œuvre une stratégie de Réduction des Risques de Catastrophe au niveau de la sous-région de l'Afrique centrale, qui répond aux recommandations formulées par les instances internationales et Africaines.

C'est dans ce contexte que seront successivement évoquées, la vulnérabilité des Etats de la C.E.M.A.C. face aux risques et aux catastrophes, l'insouciance et l'impréparation des Etats de cette zone, enfin, les contraintes de politiques gouvernementales qui en découlent.

#### **- La vulnérabilité des Etats de la zone C.E.M.A.C**

La vulnérabilité<sup>10</sup> des Etats de la zone C.E.M.A.C. est appréhendée à travers la typologie classique qui distingue les risques d'origine naturelle des risques d'origine technologique.

En ce qui concerne la première catégorie des risques, le cadre physique des Etats de la C.E.M.A.C les y expose naturellement. L'on désignera par risque naturel,

---

<sup>9</sup> La C.E.E.A.C. est une communauté économique sous régionale qui comprend outre les six Etats de la C.E.M.A.C. , la République Démocratique du Congo, l'Angola, le Burundi ainsi que Sao-Tomé et Principe.

<sup>10</sup> Selon Michel DOBRE, la notion de vulnérabilité désigne « toute forme de fragilité, matérielle ou morale, individuelle ou collective. Aujourd'hui, le concept de vulnérabilité permet de qualifier un état de fragilité des sociétés face aux risques technologiques majeurs et à des changements socio-économiques qui s'accélèrent ».

Plus fondamentalement, l'auteur définit cette notion « comme l'état qui se caractérise par l'absence d'alternative, tant matérielle que symbolique ou culturelle, à une situation personnelle ou collective de grande fragilité ou de menace [dessinant ainsi] les contours d'un monde "sans abri" ou la question des ressources civiles et politiques pour rendre possible la poursuite de la vie sociale se pose avec la plus grande acuité ». Voir Yves DUPONT (dir.), *op. cit.* [Note n° 3], pp. 525 et 527.

le risque que ressent, perçoit et subit un groupe social ou un individu soumis à l'action possible d'un processus physique, ou d'un aléa. L'aléa fait partie intégrante du risque ; au premier rang des « *aléas hydrométéorologiques* »<sup>11</sup> se placent les inondations, notamment dans la vallée de Batavéa au Gabon, à Bangui en République Centrafricaine (ci-après : « R.C.A. »), et dans plusieurs régions du Cameroun.<sup>12</sup> Les sécheresses récurrentes, en particulier en République Centrafricaine<sup>13</sup>, les marges semi-arides au Tchad et dans la partie septentrionale du Cameroun. Au nombre des aléas hydrométéorologiques, l'on signalera également les orages, les glissements de terrains et les feux de brousse, qui sont prédominants et font un grand nombre de victimes. Ces aléas climatiques et hydrologiques, pour reprendre les termes de Rhoda Peace Tumusiime, « *plus particulièrement la sécheresse, les inondations, les cyclones et les glissements de terrains dominent le profil des catastrophes de la région de l'Afrique, affectant en moyenne 12,5 millions de personnes par année* »<sup>14</sup>.

D'autres aléas, ou « *événements imprévisibles* »<sup>15</sup> de moindre fréquence mais non négligeables y ont cours. Il s'agit entre autres :

- de volcans inactifs qui peuvent à tout moment se mettre en éruption<sup>16</sup> ;

---

<sup>11</sup> L'aléa hydrométéorologique est un « *processus ou phénomènes de nature atmosphérique, hydrologique ou océanographique susceptibles de provoquer des pertes en vies humaines, des blessures ou autre impact sur la santé, des dégâts matériels, la perte des moyens de subsistance et de services, des perturbations sociales et économiques ou une dégradation environnementale* ». Voir Terminologie pour la Prévention des risques de catastrophe, Publication de I.S.D.R. , 2009, p. 7, <http://www.unisdr.org/files/7817UNISDRTerminologyFrench.pdf> : Consultée le 23 juin 2011.

<sup>12</sup> Il s'agit notamment de Yaoundé, de Douala, dans les régions du Nord, à l'Est et à l'extrême Nord du Cameroun.

<sup>13</sup> Dans ce pays, l' « *on parle beaucoup de la désertification du Sahel, de l'avancée du désert vers le sud, de la diminution des pluies, auxquelles serait liée la désertification.* » Voir Pierre SAULNIER, *Le Centrafrique. Entre mythe et réalité*, Paris, L'Harmattan, 2010, pp. 236. , p. 25.

<sup>14</sup> Rhoda Peace TUMUSIIME, *op. cit.* , note n° 6.

<sup>15</sup> Voir Alain DESROCHES / Alain LEROY / Jean-François QUARANTA / Frédérique VALLEE, *Dictionnaire d'analyse et de gestion des risques*, Paris, Lavoisier, 2006, pp. 479, spéc. p. 50. Au sens de la Terminologie pour la Réduction des risques et catastrophes, le terme « aléa » désigne « *un phénomène dangereux, une substance, activité humaine ou condition pouvant causer des pertes de vies humaines, des blessures ou d'autres effets sur la santé, des dommages aux biens, des pertes des moyens de subsistance et des services, des perturbations socio-économiques, ou des dommages à l'environnement* ». Voir Terminologie pour la Prévention des risques de catastrophe, Publication de I.S.D.R., *op. cit.* , note n° 11.

<sup>16</sup> C'est le cas du mont Cameroun, situé au sud-ouest du Cameroun, non loin de la côte atlantique dont la dernière éruption a eu lieu du 28 mai au 10 juin 2000.

- de zones de basses terres généralement très peuplées, entourées de montagnes et/ou de cours d'eau, exposées aux risques d'inondations dans des pays où la pluviométrie atteint parfois des pointes de 11 000 mm dans certaines localités;
- de plusieurs lacs de cratères dont certains ont déjà émis des gaz toxiques, causé des pertes en vies humaines et de graves répercussions sociales<sup>17</sup> ;
- de l'invasion d'insectes nuisibles ;

A cette première catégorie de risques naturels, viennent s'ajouter les risques technologiques, favorisés par la présence :

- d'usines polluantes (usines chimiques) ;
- de dépôts pétroliers et de nombreuses stations d'essence dont la prolifération dans les centres urbains constitue une véritable menace en cas d'incendie ou d'explosion ;
- de nombreuses retenues d'eau (barrages) à des fins hydroélectriques et agricoles, dont la rupture peut causer des dégâts colossaux ;
- de centrales à gaz, centrales thermiques et pipelines.

Enfin, deux autres aléas apparemment inoffensifs exposent davantage ces Etats aux catastrophes de tous ordres. Il s'agit, premièrement, de l'urbanisation galopante et non maîtrisée et, deuxièmement, des changements climatiques. Dans la plupart de ces Etats, les difficultés pour gérer les risques sont nombreuses. Ces risques menacent les villes, mais les campagnes n'en sont pas épargnées. Cet espace sous régional fait également face, à des degrés divers, au risque d'épidémie et de certaines maladies émergentes et parfois aussi, à des risques géopolitiques.

**- L'insouciance et l'impréparation des populations de la zone C.E.M.A.C**

La vulnérabilité des Etats de la zone C.E.M.A.C est aggravée par plusieurs facteurs. Au premier rang de ceux-ci, l'ignorance, par la grande majorité des

---

<sup>17</sup> Au Cameroun, l'éruption du lac Nyos (situé dans la région du Nord-Ouest) du 21 août 1986 a causé 1746 morts ; deux ans plus tôt, dans une localité voisine, un autre lac, le lac Mounoun, au cours d'une explosion similaire de gaz carbonique tuait 37 personnes vivant aux alentours de ce cours d'eau.

populations, des questions de sécurité civile. Cette ignorance est accentuée par l'absence d'entraînement collectif des populations aux risques. Le second facteur aggravant la vulnérabilité des Etats de cette zone est l'insouciance résultant d'un pourcentage d'illettrisme assez élevé des populations (16 % au Cameroun), de la pauvreté, particulièrement dans les zones rurales, de l'incivisme des populations face à l'exigence du respect des normes d'urbanisme<sup>18</sup>. L'on mentionnera enfin, le développement technologique dans un contexte de surpopulation anarchique ; Patrick Lagadec en donne une parfaite illustration :

« Les pays pauvres sont déjà les plus touchés par les calamités naturelles ; mais voici que s'ajoutent pour eux les risques d'origine technologique et de grande échelle [...] La concentration de populations propre à ces pays rend plus grave encore la menace qui les guette ; le contexte dans lequel y seront transférées nos technologies à hauts risques pourra accroître encore les menaces liées à l'utilisation de ces nouveaux outils »<sup>19</sup>.

La gestion de l'information et la communication en situation de crise, pourtant cruciales dans de tels processus, n'ont pas encore d'impact sur les populations exposées. Il ressort du Projet de Stratégie Régionale Africaine pour la Réduction des Risques de Catastrophe (ci-après : « P.S.R.A.R.R.C. ») que

« la plus grande lacune en matière de réduction des risques de catastrophe en Afrique est la faiblesse de la gestion des connaissances [...] On n'accorde pas une attention suffisante et adéquate à la gestion de l'information et à la communication, ainsi qu'à la formation et à la recherche. Par conséquent, de grandes faiblesses sont observées au niveau des connaissances sur les risques de catastrophe [...] Des progrès ont certes été réalisés dans l'application de l'information, de la communication et de la technologie spéciale à la gestion des catastrophes et de l'environnement en Afrique, mais la dimension humaine de la communication a suscité relativement peu d'intérêt »<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> Construction dans des zones interdites, tel qu'autour de dépôts pétroliers, sous des fils électriques de haute tension et dans des zones marécageuses.

<sup>19</sup> Patrick LAGADEC, « *Le Risque technologique majeur* », Collection Futuribles, Pergamon, 1979, p. 13.

<sup>20</sup> I.S.D.R. , B.A.D, Projet de stratégie régionale africaine pour la réduction des risques et catastrophe, réunion des experts tenue à Johannesburg, Afrique du Sud, les 31 mai et 1<sup>er</sup> juin 2004,

Le Président de la République du Cameroun, Monsieur Paul Biya, attirait en ces termes l'attention des populations lors d'une de ses communications après les inondations de septembre 2012 survenues à l'extrême nord du Cameroun : « *il conviendrait de renforcer, à tous les niveaux et de manière régulière, l'information météorologique, afin de permettre aux populations de disposer des renseignements utiles sur les variations climatiques* »<sup>21</sup>.

#### **- Les contraintes de politique gouvernementale**

Dans les Etats de la C.E.M.A.C, tout comme dans la plupart des pays en développement, les politiques de réduction des risques de catastrophe font face à plusieurs contraintes. D'abord, la déficience institutionnelle, caractérisée par le lien lâche entre l'existence des règles et leur application ou efficacité. En d'autres termes, l'existence des règles ne signifie pas que celles-ci sont appliquées ou efficaces. A cette déficience institutionnelle, s'ajoute la défaillance des pouvoirs publics et le contexte généralement morose des économies nationales de ces Etats.

Quatre types de contraintes de politique publique peuvent être identifiés. Ils sont d'ordre technique, socio-économique, institutionnels et enfin culturels.

La sécurité civile, est une politique publique guidée par l'Etat, et une activité administrative dont les fondements juridiques et les canevas institutionnels ont été déterminés par les pouvoirs publics. Les gouvernements des Etats membres de la C.E.M.A.C ont à cet égard initié des stratégies vigoureuses marquées, au plan institutionnel, par la mise en place progressive de structures de protection civile et, au plan normatif, par l'édiction de faisceaux de normes matérialisées par la publication de plusieurs textes législatifs et réglementaires qui organisent la protection des personnes, des biens et de l'environnement<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Cameroon tribune n° 10183 / 6384 du vendredi 21 septembre 2012.

<sup>22</sup> A titre d'illustration, quelques textes importants sont, entre autres : i) au Cameroun, la Loi n° 86/016 du 06 décembre 1986 portant réorganisation générale de la protection civile et le Décret n° 98-31 du 09 mars 1998 portant organisation des plans d'urgence et des secours en cas de catastrophe et de risque majeur ; ii) au Gabon, la Loi n° 21/2004 du 2 février 2005 relative aux plans d'exposition aux risques et le Décret n° 0672/PR/MISPID du 16 mai 2011 portant création, attribution et fonctionnement de la Plate-forme Nationale pour la Prévention et la Gestion des Risques et Catastrophe. iii) au Congo, la Loi n° 003/91 du 23 avril 1991 sur la protection de l'environnement ; le Décret n° 2001-249 du 26 mai 2001 portant organisation des secours en cas de catastrophes naturelles ou d'accidents majeurs.

Des efforts ont donc été produits par les parlements et les gouvernements, en vue de l'élaboration de cadres institutionnels et normatifs fiables de réduction des risques de catastrophe. Mais, la réalité est que cette réduction des risques n'est pas encore suffisamment institutionnalisée en Afrique, particulièrement dans la sous-région de l'Afrique centrale, pertinente pour cette étude.

Les solutions techniques mises en œuvre, qui visent à contrôler l'aléa souvent par des ouvrages de génie civil (digues, barrages, murs de déviation des coulées de lave), certes indispensables, ne freinent malheureusement pas la vulnérabilité des populations exposées et assurent une protection insuffisante contre l'endommagement qui progresse avec les enjeux.

Par ailleurs, comme il est clairement établi que la protection des personnes et des biens est un devoir pour les Etats, les gouvernants ont la responsabilité de renforcer les capacités des populations à prévenir les catastrophes ou à les gérer de manière à limiter leur impact. Mais, du fait des contraintes socio - économiques parfois très fortes, les populations demeurent extrêmement vulnérables aux risques de catastrophe en Afrique. Les solutions sociales, dont l'objectif est d'améliorer les capacités de réponse en mettant davantage en avant les causes de la vulnérabilité sociale, ne permettent pas de résoudre le problème. La sensibilisation, qui en est l'un des volets, semble être encore une panacée. En témoigne l'observation de Jean - Claude Thouret sur l'évaluation et la prévention des risques naturels dans les villes d'Amérique latine, tout aussi pertinente pour les Etats de la C.E.M.A.C :

« Les campagnes de sensibilisation, menées sans étude rétrospective, négligent le fait que l'intérêt formel des autorités civiles pour ces campagnes [...] est d'abord motivé par un souci de légitimité institutionnelle. Chez les politiques, des préoccupations plus urgentes sont dictées par les contraintes économiques et financières des Etats et surtout par le contexte déprimé de toutes les économies [...] »<sup>23</sup>.

Plus encore dans ces Etats, les autorités publiques montrent peu d'intérêt, qui masque en fait une incapacité, à s'approprier des conclusions des études sur les

---

<sup>23</sup> Jean-Claude THOURET, « *Evaluation, prévention et gestion des risques naturels dans les villes d'Amérique latine* », in : Yvette VEYRET (dir.), *Les risques*, Paris, éd. SEDES / VUEF, 2003, pp. 255, spéc. pp. 63-87.



risques de catastrophe. Ces attitudes expliqueraient les facteurs structurels limitants tels que l'insuffisance de financement des impératifs de sécurité civile, le contrôle déficient, et les objectifs publics parfois ambigus et contradictoires.

De manière générale, l'état d'avancement du cadre institutionnel des Etats de la C.E.M.A.C est à plusieurs vitesses et varie d'un pays à un autre. Certains Etats ont de l'avance, le Cameroun et le Gabon notamment, où l'expérience des catastrophes ont mené à l'émergence des programmes de prévention des risques ainsi qu'à la mise en place des systèmes de gestion et de planification des catastrophes. D'autres, caractérisés par une politique de gestion encore insuffisante, doivent encore comprendre les enjeux de la sécurité civile. L'on peut ranger dans ce groupe le Congo et le Tchad. Les systèmes de prévention et de gestion des risques existent, mais la catastrophe comme celle de Mpila, survenue le 4 mars 2012 au Congo a démontré la fragilité des mécanismes d'intervention et l'incapacité des autorités de ce pays à y faire face. Dans le dernier cas, celui du groupe le plus vulnérable, l'on observe une insuffisance de capacités requises pour la conception de tels cadres. La R.C.A en fait partie ; en dépit des conflits politiques récurrents dans ce pays, un comité national de réflexion en vue de la mise en place de cadres institutionnels de prévention et de réduction des risques a été créé par le Premier ministre en juillet 2012.

De plus, bien que prévues dans les plans de prévention des risques, les structures nationales de réduction des risques souffrent d'un appui financier adéquat. Cette insuffisance de financement est due aux choix effectués par les décideurs, choix qui ne traduisent pas des priorités lisibles dans le domaine de la sécurité civile. L'absence de mécanismes dévolus au financement en matière de catastrophe, et l'introduction des sociétés de micro finance et des assurances dans le traitement des risques collectifs tardent à s'illustrer comme des préoccupations de premier plan.

Afin de combler ces lacunes, la Stratégie Régionale Afrique Centrale pour la Prévention des Risques, la Gestion des Catastrophes et l'Adaptation aux

Changements Climatiques, recommande en amont « *la création d'un fonds pour la réduction des risques de catastrophes* »<sup>24</sup>.

## II - L'OBJET DE LA RECHERCHE

Le sujet qui est au cœur de la présente réflexion est la sécurité civile dans les Etats de la C.E.M.A.C.

L'espace géographique sur lequel s'étend cette organisation d'intégration néo-fonctionnaliste couvre six Etats : le Cameroun, la République Centrafricaine, le Congo, le Gabon, la Guinée équatoriale et le Tchad. Les cinq premiers pays ont connu une administration française sous la forme coloniale<sup>25</sup>. La Guinée Equatoriale quant à elle a été une colonie espagnole jusqu'à son indépendance. Le traité instituant la C.E.M.A.C.<sup>26</sup>, successeur de l'Union douanière et économique de l'Afrique centrale (ci-après : « U.D.E.A.C »), vise à donner une impulsion nouvelle et décisive au processus d'intégration en Afrique Centrale par une harmonisation accrue des politiques et des législations de ces Etats<sup>27</sup>.

En préliminaire, l'on notera tout d'abord que la construction économique et les exigences de progrès social vont nécessairement guider les bases de l'Afrique post indépendance, et constituer l'un des volets prioritaires de cette sous-région. Au lendemain des indépendances, les Etats prennent conscience du fait que leur avenir est lié par une organisation dont le socle est la solidarité et la mutualisation des ressources et des efforts. La dominante majeure est donc l'économie, vecteur de progrès.

---

<sup>24</sup> Stratégie Régionale Afrique Centrale pour la Réduction des Risques la Gestion des Catastrophes et l'Adaptation aux Changements Climatiques, Juin 2012, pp. 22. , p. 20.

<sup>25</sup> A l'exception du Cameroun, colonie allemande dès 1884, et placé en 1916 sous un double mandat français et britannique par la Société des Nations, puis sous tutelle de ces mêmes puissances par l'ONU.

<sup>26</sup> Traité de N'Djamena du 16 mars 1994 instituant la C.E.M.A.C, mise en place lors du sommet de Malabo du 25 juin 1999. Le Traité fondateur de la C.E.M.A.C. et son Additif du 5 juillet 1996 relatif au système institutionnel et juridique de la Communauté a été remplacé par le Traité révisé adopté le 30 janvier 2009 à Libreville.

<sup>27</sup> Voir James MOUANGUE KOBILA / Léopold DONFACK SOKENG, « La C.E.M.A.C : à la recherche d'une nouvelle dynamique de l'intégration en Afrique centrale », *Annuaire Africain de Droit International*, vol. 6, 1998, pp. 65 – 105.

La seconde spécificité de cette sous-région est la sécurité et la paix. L'Afrique centrale, est en effet l'une des sous-régions les plus marquées par les conflits armés. Le génocide rwandais de 1994, la guerre civile en République Démocratique du Congo, celle du Congo Brazzaville de 1997, ou encore les instabilités endémiques et les crises récurrentes en République Centrafricaine et au Tchad en sont des illustrations.

Dans un tel contexte, la problématique de la sécurité des personnes et des biens demeure prégnante. La question de la définition du terme de « *sécurité civile* » s'impose aussitôt comme postulat indispensable pour établir les contours du sujet traité.

Par son intitulé en effet, le sujet qui intéresse ici met en évidence la notion de sécurité civile.

Selon *Le Robert*, la « *sécurité* » apparaît d'emblée comme un état d'esprit confiant et tranquille d'une personne qui se croit à l'abri du danger<sup>28</sup>; elle résulte d'une protection préventive et d'une défense appropriée. La sécurité est alors une « *situation de celui qui est protégé des risques et par extension [une] action visant à protéger contre les risques* »<sup>29</sup>.

Le terme « *civile* » renvoie à ce « *qui concerne les citoyens en tant que particulier* »<sup>30</sup>. Il s'oppose naturellement à celui de « *militaire* » et « *qualifie l'état de celui qui n'a pas une profession particulière* »<sup>31</sup>.

Eu égard à ce qui précède, l'expression « *sécurité civile* » renvoie à l'ensemble des moyens mis en œuvre par un Etat pour protéger ses citoyens, en

---

<sup>28</sup> Le Petit Robert, *Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, Paris, Le Robert, 2015, pp. 2837. , spéc. 2339.

<sup>29</sup> Rémi ROUQUETTE, *Dictionnaire du droit administratif*, Paris, Le Moniteur, 2002, pp. 891, spéc. p. 739. Th. BALZACQ a souligné la difficulté de définir le terme de sécurité qui, selon lui, comporte de nombreux risques. En effet, « *cette difficulté s'explique tout d'abord par le fait que le concept dispose d'une très grande plasticité sémantique et peut s'appliquer à tous les domaines de la vie sociale. Elle est ensuite liée au constat que la notion est toujours susceptible d'être connotée idéologiquement. Il faut donc prendre en compte le caractère ambivalent du terme, qui explique que les discussions sur la nature et surtout son opérationnalité sont sans fin* ». Voir de cet auteur : « *Qu'est-ce que la sécurité nationale ?* », *La revue internationale et stratégique*, n° 52, hiver 2003-2004, pp. 36-37.

<sup>30</sup> Rémi ROUQUETTE, *idem.* , p. 139.

<sup>31</sup> *Idem.*

temps de paix comme en temps de guerre. Le Vocabulaire juridique appréhende la notion de « *sécurité civile* » de manière particulièrement large. Il renvoie à la

« prévention des risques de toute nature, et [ à la ] protection des personnes, des biens et de l'environnement contre les accidents , les sinistres et les catastrophes ; désigne à la fois l'objectif de sauvegarde de la société et l'organisation de celle-ci par la préparation et la mise en œuvre des moyens d'intervention et de secours dans le cadre des plans d'organisation »<sup>32</sup>.

Le souci de protéger les populations a historiquement généré des notions distinctes qui appellent des précisions. Plusieurs concepts ont à cet égard, simultanément ou successivement, fait du chemin au point où un auteur a pu stigmatiser « *le désordre des concepts* »<sup>33</sup>. Plus précisément, il sera utile d'en faire une distinction avec les termes voisins tels que la défense passive, la protection civile et la défense civile. La délimitation de ces notions est parfois assez floue « *du fait des finalités et des moyens comparables de ces [...] modes d'intervention publique, mais aussi en raison de la rareté de leurs définitions* »<sup>34</sup>. Toutefois, ces éclairages seront balisés autour de la définition que le droit français consacre à la sécurité civile. Pour ce faire l'on remontera le cours de l'histoire :

i - *La défense passive* est tirée de l'expérience de la première guerre mondiale<sup>35</sup>. Elle évoque la nécessité de poursuivre une production industrielle en temps de guerre, « *avec pour objectif d'organiser la protection de la population et de préserver les capacités de production industrielle du pays contre les effets de bombardements aériens* »<sup>36</sup>. De ce point de vue, le concept de « *défense passive* »,

---

<sup>32</sup> Gérard CORNU, *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 9<sup>e</sup> éd. , 2011, pp. 1095. , p. 943.

<sup>33</sup> Vincent DYE, *La sécurité civile en France*, Paris, PUF, Coll. « Que- sais-je ? », n° 1682, 1995, pp. 127, spéc. p. 23.

<sup>34</sup> Michel LAGARDE, « Commentaire de la loi n°87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs ». *Actualité Législative Dalloz*, 1988, 4<sup>e</sup> Cahier, pp. 19-37, spéc. p. 20.

<sup>35</sup> En droit français, les fondements juridiques de la défense passive remontent à la loi du 8 avril 1935 portant organisation des mesures de sauvegarde de la population civile, ainsi que de la loi du 11 juillet 1938 relative à l'organisation de la nation pour les temps de guerre.

<sup>36</sup> Jean VIRET / Jean- Luc QUEYLA, *La sécurité civile en France. Organisation et missions*, Paris, éd. des Pompiers de France, 2008, pp. 286, p. 117.

s'oppose à celui de « *défense active* ». Le terme de « *défense passive* », renvoie donc à la protection des populations en cas de guerre<sup>37</sup>.

ii - La substitution du qualificatif de *protection civile* à celui de *défense passive* en France, a accompagné le transfert de cette responsabilité au ministère de l'Intérieur. Il traduit l'extension au temps de paix de la notion de protection des populations, réservée jusqu'alors au temps de guerre.

iii - La *défense civile* a fait l'objet d'une définition législative au Cameroun. L'Ordonnance du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la *défense civile* la présente comme visant non seulement à protéger les populations, mais aussi à les impliquer dans l'effort global de *défense* contre un éventuel agresseur. La définition du législateur français semble plus complète ; l'article 17 du texte de janvier 1959 dispose en effet que la *défense civile* est composée de

« l'ensemble des mesures préparées, mises en œuvre ou coordonnées par l'autorité civile, ayant pour objet d'assurer l'ordre public, de protéger les installations et les ressources d'intérêt générales, de permettre la sauvegarde des populations et d'affermir la volonté de *défense* de la nation »<sup>38</sup>.

« *Proche de la sécurité civile* »<sup>39</sup>, la « *protection civile* » s'entend de l'« ensemble des moyens matériels et des règles visant à protéger la population contre les risques d'accidents autres que résultant de la guerre et à assurer les secours »<sup>40</sup>.

---

<sup>37</sup> Ce terme référerait pour l'essentiel à la prise des mesures de protection en cas de bombardement telles que la mise en place des réseaux de surveillance et d'alerte, la construction d'abris souterrains et le recensement des lieux d'abris ainsi que les mesures d'information et de sensibilisation des populations.

<sup>38</sup> Voir Ordonnance [Française] n° 59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la *défense*.

<sup>39</sup> Rémi ROUQUETTE, *op. cit.*, note n° 29, p. 642.

<sup>40</sup> *Idem*. L'on notera par ailleurs que le terme de « *protection* » renvoie à l'idée de sauvegarde et de *défense* et vient du latin « *protegere* », qui signifie couvrir en avant, autrement dit, mettre à l'abri des dangers éventuels. La *protection* est selon Gérard CORNU (voir de cet auteur : Association Henri CAPITAN, *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 2011, p. 815.) un ensemble de « *précaution qui, [...] consiste à prémunir une personne ou un bien contre un risque, à garantir sa sécurité, son intégrité, etc., par des moyens juridiques ou matériels ; désigne aussi bien l'action de protéger que le système de protection établi* ». Selon Vincent DYE (Voir *supra*, note n° 33, pp. 23-24.) la *protection* désigne « l'ensemble des mesures et des moyens destinés à limiter, pour les populations, les effets des agressions de grande ampleur. » L'on pourrait aussi la rattacher au terme latin « *defendere* »,

Si la proximité des deux notions semble à première vue évidente, le terme de « *sécurité civile* » n'est pas un synonyme exact du terme « *protection civile* ». La sécurité civile est une fonction régaliennne de l'Etat, tandis que la protection civile désignait avant tout, en France notamment, à la fois cette mission de secours et une association de secouristes (qui possèdent des logos relativement similaires), et dont les mesures de protection civile désignent, avant toute distribution de secours, l'ensemble du dispositif visant à assurer la protection des populations. Mais à l'analyse, les deux notions s'avèrent très voisines. Ce qui peut rendre possible l'utilisation de l'un ou l'autre terme, aussi bien dans la désignation de certains organismes, que dans le vocabulaire courant.

Dans l'analyse de la notion de sécurité civile, Vincent Dye fournit deux raisons à cette mutation sémantique. La première s'inscrit dans le cadre de la recherche permanente de la modernisation des administrations publiques, qui se traduit généralement par le changement d'appellation de ces dernières.

La seconde raison explicative de la substitution de la notion de sécurité civile à celle de protection civile est d'ordre démocratique. Elle renvoie à l'aspiration croissante et légitime des populations à une sécurité renforcée. Mais en réalité, cette hétérogénéité conceptuelle est d'autant plus liée à la diversité des acteurs impliqués dans le domaine de la sécurité civile qu'il pourrait résulter de cette situation une difficulté à appréhender la nature exacte de la sécurité civile et de ses acteurs.

C'est dans cette perspective que, dans le contexte français, la « *sécurité* » a remplacé la « *protection* », « *la Direction de la Sécurité Civile étant substituée au service National de la Protection Civile pour afficher la volonté des pouvoirs publics de moderniser le dispositif national* »<sup>41</sup>. La Loi Française du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs, améliore quelque peu la situation en formulant la première définition légale de la sécurité civile. Selon l'article 1<sup>er</sup> de cette Loi, « *la sécurité civile a pour objet la prévention des risques de toute nature ainsi que la*

---

*défendre. Il a pour synonyme protection. Défendre un individu, c'est lui apporter un soutien ou une protection, c'est la résistance à une agression ou à l'adversité.*

<sup>41</sup> Jean VIRET / Jean- Luc QUEYLA, *op. cit.* , note n° 36, p.117.

*protection de personnes, des biens et de l'environnement contre les accidents, les sinistres et les catastrophes* »<sup>42</sup>. Elle se décompose ainsi en une double mission de prévention et de protection, la seconde étant celle qui, jusqu'à l'intervention de cette loi, était la plus communément admise. L'on parlait alors de « *protection* » et non pas de « *sécurité* » civile.

Cette définition de la sécurité civile permet d'apporter des éclairages par rapport au concept de défense civile. Si l'objet et les moyens des deux activités sont semblables, l'on a pu en revanche affirmer que « *les missions de la sécurité civile s'exerçaient principalement au niveau local, alors que la défense civile ressortait de la compétence de l'Etat en raison d'une menace extérieure* »<sup>43</sup>. Pour Michel Lagarde, il s'avère plus conforme à la réalité de considérer que

« les deux notions se recoupent, voir se confondent, qu'en cas de conflit, " *la défense civile devient alors la sécurité civile de crise* " et qu'en définitive la sécurité civile est l'une des composantes essentielles de la défense civile »<sup>44</sup>.

L'élargissement du champ d'action de la sécurité civile au-delà des personnes et des biens, notamment à l'environnement, témoigne à l'évidence de la volonté de prendre en compte cette préoccupation, devenue majeure dans les politiques publiques. Le législateur français mentionne en effet la protection de l'environnement « *contre les accidents, les sinistres et les catastrophes* » à côté de la protection des personnes et des biens.

Cette énumération législative n'est pas elle-même sans conséquence, car elle introduit dans le droit positif d'autres notions rattachables à la compréhension de la sécurité civile : il s'agit des termes accident<sup>45</sup>, sinistre<sup>46</sup>, risque majeur et surtout catastrophe.

---

<sup>42</sup> L'on soulignera que cet article 1<sup>er</sup> de la loi de 1987 caractérise la sécurité civile par des termes plutôt statiques (prévention, protection), alors que son essence est l'action, la réponse dynamique et organisée à des événements et à des dysfonctionnements. De même, l'idée de crise n'apparaît pas dans la Loi française de 1987, alors pourtant que c'est sans doute leur aptitude à gérer les situations de cette nature qui qualifie le mieux aujourd'hui les services intervenant dans ces domaines. Voir Vincent DYE, *supra*, p. 29.

<sup>43</sup> Michel LAGARDE, *op. cit.*, note n° 34., p. 21.

<sup>44</sup> *Idem*, p. 21.

<sup>45</sup> L'accident « *est un événement redouté, soudain, involontaire et imprévu dont les conséquences sont la mort, l'invalidité ou les blessures graves aux personnes, l'atteinte grave à*

L'accident renvoie à une intervention courante, les trois autres termes réfèrent quant à eux, à un nombre élevé de victimes et requièrent des moyens exceptionnels. Alors que le risque majeur se définit comme « *un risque dont la gravité est celle d'un accident majeur [et] provoque une situation de crise à laquelle les institutions ne sont pas toujours préparées* »<sup>47</sup>, la catastrophe, selon les Nations Unies, « *n'a pas de définition juridique généralement acceptée en droit international* »<sup>48</sup>. L'on pourrait s'en tenir à la définition de la Convention de Tempéré de 1998. Selon les dispositions de l'article 1, paragraphe 6, la catastrophe est

« une grande perturbation du fonctionnement de la société causant une menace réelle et généralisée à la vie ou à la santé humaines, aux biens ou à l'environnement, que la cause soit un accident, un phénomène naturel ou une activité humaine et qu'il s'agisse d'un évènement soudain ou du résultat de processus complexes se déroulant sur une longue période »<sup>49</sup>.

Mais l'insertion de l'environnement comme objet de la sécurité civile ne pourrait-elle pas, à terme nuire à la compréhension générale de la sécurité civile ? En tenant compte des préoccupations environnementales, la sécurité civile ne risque-t-elle pas de se diluer dans un champ de compétences quasiment illimité de nos jours, et rendre davantage complexe et délicate les missions des services et des hommes chargés de la mise en œuvre des normes et principes posés par le législateur ?

Les menaces terroristes ajoutent un élément essentiel dans la prévention des risques. Les services de secours peuvent en effet être amenés à intervenir sur les conséquences d'actes terroristes. Ce sont ces évolutions du champ matériel couvert

---

*l'environnement ou la destruction partielle ou totale du système* ». Alain DESROCHES / Alain LEROY / Jean-François QUARANTA / Frédérique VALLEE, *Dictionnaire d'analyse et de gestion des risques*, op. cit. , note n° 15, p.39.

<sup>46</sup> Le sinistre « *est la survenance d'un risque causant des atteintes importantes à la vie humaine et/ou à l'environnement et/ou des dégâts matériels importants*, » *idem*, p. 413.

<sup>47</sup> *Idem*, p. 384.

<sup>48</sup> Voir, Nations Unies, Assemblée générale, A/CN.4/598. Commission du droit international, soixantième session, Genève, 5 mai- 6 juin et 7 juillet- 8 août 2008, pp. 23. , spéc. p. 17.

<sup>49</sup> Convention de Tempéré sur la mise à disposition de ressources de télécommunications pour l'atténuation des effets des catastrophes et pour les opérations de secours en cas de catastrophe de 1998, art. 1, par. 6. Voir également l'Accord de l'A.S.E.A.N sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence (non entré en vigueur) qui dispose qu'une catastrophe « *est une perturbation grave du fonctionnement d'une collectivité ou d'une société qui cause des pertes humaines, matérielles, économiques ou environnementales généralisées* ».



par le besoin de sécurité qui a conduit le législateur à moderniser la sécurité civile française. En son article 1<sup>er</sup>, la Loi Française du 13 août 2004 relative à la modernisation de la sécurité civile, présente la sécurité civile comme ayant pour objet

« la prévention des risques de toute nature, l'information et l'alerte des populations ainsi que la protection des personnes, des biens et de l'environnement contre les accidents, les sinistres et les catastrophes par la préparation et la mise en œuvre de mesures et de moyens appropriés relevant de l'Etat, des collectivités territoriales et des autres personnes publiques ou privées ».

Plus précise et novatrice, cette loi a le mérite et l'avantage de placer la protection des populations parmi les missions essentielles des pouvoirs publics et consacre par la même occasion, la diversité des acteurs<sup>50</sup> en la matière comme une caractéristique de la sécurité civile. Alors que les grands services publics sont *de facto* rattachés à une administration particulière, la sécurité civile, qui relève incontestablement du service public, ne peut ressortir, aux termes de cette loi, d'un seul département ministériel. Cette diversité s'impose, pensait-on, pour mieux faire face à la pluralité des risques pesant sur la population des sociétés modernes.

Il ressort en revanche - également- de ce texte de 2004 que la sécurité civile est l'affaire de tous. Tout citoyen doit y concourir ou y concourt par son comportement. Une véritable culture de la préparation au risque et à la menace doit être développée. Ce texte définit des orientations qu'il faut imprimer à la conduite de la mission de protection et de secours pour qu'elle réponde aux crises nouvelles et aux attentes de la population, à savoir « *la préparation et la mise en œuvre de mesures et de moyens appropriés* », au-delà des dispositions normatives destinées à améliorer le fonctionnement des services et la situation de leurs personnels.

Deux constatations supplémentaires s'imposent à ce stade. D'une part, cette nouvelle définition volontariste, traduit l'impératif de mobiliser les énergies et les moyens pour obtenir des progrès mesurables dans l'action face aux conséquences des risques de défense et de sécurité civile. D'autre part, elle impose une

---

<sup>50</sup> Il s'agit de l'Etat, des collectivités territoriales, et des autres personnes publiques ou privées. A l'instar de ce qui se produit à l'échelle nationale, dans l'arène départementale, plusieurs acteurs interviennent donc dans le dispositif de sécurité civile. Entre eux s'établissent parfois des relations de parfaite harmonie et de bonne collaboration. Mais elles sont souvent « *conflictuelles* ».

*coordination dépassant les frontières habituelles des services*, de leurs attributions et de leurs prérogatives, pour mieux les faire travailler ensemble.

Toutefois, malgré ces clarifications conceptuelles, la notion n'en demeure pas moins polysémique. Il n'est pas aisé de lui conférer une définition spécifique. Elle demeure ambiguë et générique, et, suscite en dernière analyse, plus de question que de réponses. Jean Viret et Jean-Luc Queyla, relèvent que certaines ambiguïtés demeurent, relativement à la spécificité de la notion de sécurité civile car :

« On a pu croire [...] que les trois notions de sécurité civile, de sécurité intérieure et de défense civile étaient complémentaires les unes les autres et pouvaient ainsi être schématisées : à la sécurité intérieure, la protection contre les atteintes aux personnes et aux biens ; à la sécurité civile, la protection contre les sinistres ou catastrophes ; à la défense civile, la protection contre les menaces de tous ordres pouvant peser sur le pays et sa population »<sup>51</sup>.

Jean Viret et Jean-Luc Queyla en viennent à s'interroger sur le point de savoir si « *la défense civile doit [...] laisser la place aux notions actuelles de sécurité intérieure et de sécurité civile* »<sup>52</sup>, ce qui tend à faire rentrer le domaine de « *la protection contre les menaces de tous ordres pouvant peser sur le pays et sa population* », qui correspondait à la défense civile, dans le champ de la sécurité intérieure. Or, comment distinguer la sécurité intérieure de la sécurité civile ?

Le *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale*<sup>53</sup> n'a malheureusement pas levé les incertitudes conceptuelles entourant la notion de sécurité civile. S'il est évident que la notion de sécurité nationale englobe celles de sécurité intérieure et de

---

<sup>51</sup> Jean VIRET / Jean- Luc QUEYLA, *op. cit.* (note n° 36), p. 118. Michelle LAGARDE a eu à noter sur la différence entre défense civile et sécurité civile « *qu'il est certain que les objectifs des deux activités sont identiques, et leurs moyens souvent confondus, même si l'on a pu affirmer que les missions de la sécurité civile s'exerçaient principalement au niveau local, alors que la défense civile ressortait de la compétence de l'Etat en raison d'une menace extérieure. Il est dès lors plus conforme à la réalité de considérer que, plus que jamais à notre époque, les deux notions se recoupent, voire se confondent, qu'en cas de conflit, la défense civile devient alors la sécurité civile de crise, et qu'en définitive la sécurité civile est l'une des composantes essentielles de la défense civile* ». Voir de cet auteur : Commentaire de la loi n° 87- 565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs, Actualité Législative Dalloz, 1988, 4e Cahier, p. 21.

<sup>52</sup> Jean VIRET / Jean- Luc QUEYLA, *Ibid.*, p. 119.

<sup>53</sup> *Défense et sécurité nationale Le livre blanc*, Paris, Odile Jacob, La documentation française, Préface de Nicola Sarkozy, pp. 350.

sécurité civile<sup>54</sup>, le doute persiste par contre sur la place de la sécurité civile par rapport à la sécurité intérieure<sup>55</sup>.

Dans le cadre de cette étude, le terme consacré sera celui de « *sécurité civile* » parce qu'en définitive, il confère une vision pragmatique consistant en une analyse concrète de la réalité des objectifs du dispositif de sécurité civile applicables aux Etats de la C.E.M.A.C. Le Jeune Pierrick conforte cette position ; il souligne en effet que

« par des mesures de prévention, par des dispositions de protection, par la coordination sur le terrain, ce qui est recherché, ce n'est pas seulement la prévention, ni la protection, ni encore la défense, mais un ensemble qui regroupe la finalité de chacune de ces politiques, à savoir la sécurité civile »<sup>56</sup>.

Le contenu de la notion de sécurité civile n'en continue pas moins d'évoluer. Le décloisonnement des fonctions civiles et militaires ne devrait pas pour autant aboutir à de confusions. Plus encore, l'effort de définition de la notion voisine de « *sécurité nationale* » ne saurait se limiter au seul Livre blanc de 2008<sup>57</sup>. Les glissements progressifs de cette notion témoignent tout simplement du souci d'adapter le dispositif de la protection des populations à tous les types de menaces et de faire en sorte que la cohésion de la société soit en toute circonstance assurée. C'est donc sur ces fondamentaux que le raisonnement sera construit. Sous ce

---

<sup>54</sup> Il est rappelé dans le Livre blanc qu' « *au titre de la sécurité nationale, la politique intérieure et la politique de sécurité civile doivent assurer de façon permanente la protection des populations* ». *Ibid.*, p. 62.

<sup>55</sup> Jean VIRET / Jean- Luc QUEYLA font observer que « *l'ambiguïté vient de ce que, au-delà de la mention des deux notions, sécurité intérieure et sécurité civile sont tantôt présentées comme constitutif d'une même "politique" [...] tantôt d'un même "dispositif"* ». Voir de ces auteurs *La sécurité civile en France : organisation et missions*, *supra*.

<sup>56</sup> Le Jeune PIERRICK, « Défense, protection et sécurité civile », *Revue internationale de Protection Civile*, n° 4, décembre 1999.

<sup>57</sup> Frédéric COSTE notait que « *la sécurité dans le sens international du terme, n'était qu'un sous-produit de la défense [...] Dans ce cadre, la sécurité intérieure était considérée comme l'affaire exclusive des Etats à laquelle chacun d'eux consacrait un système propre hérité de son histoire. Le choix a donc été fait de faire évoluer la signification de la sécurité. De "la sécurité intérieure", "limitée et intravertie", "résultat de la tranquillité extérieure et domestique et d'une stabilité fruit de l'acceptation de valeurs communes", nous sommes passés à une conception "pus globale et forcément extravertie. [...] Dans cette perspective, une nation élabore et met en application tous les moyens qui garantiront son existence, son bien-être et sa prospérité. L'utilisation des forces armées n'est alors qu'un des moyens, parmi bien d'autres, d'une telle stratégie* ». Voir de cet auteur, « *Défense globale, sécurité intérieure, sécurité nationale : quelle distinction ? Quelles articulations ?* », in : *Etat et sécurité*, Cahiers français n° 360, janvier-février 2011, La documentation Française, [pp. 36-40], p. 40.

prisme, l'on envisagera aussi aisément la dimension transnationale des risques et des crises. Il n'en saurait être autrement puisque les risques et les crises sont aujourd'hui sans frontières et plus encore, les initiatives nationales sont généralement commandées et guidées par les impératifs internationaux et régionaux. L'échelon sous - régional requiert donc toute sa légitimité, particulièrement dans ce domaine complexe de la prévention et de la gestion des catastrophes.

Pour en finir avec cette question de délimitation du sujet, l'analyse entend dresser un premier état des lieux d'un versant de la sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C, guère étudié jusqu'à présent. Cet espace d'étude souffre encore, indéniablement des difficultés d'accès aux sources internes, phénomènes hélas très récurrent en Afrique et au premier chef des faiblesses affectant la publication des statistiques et autres données nécessaires à l'analyse scientifique. Comme le soulignait en son temps Patrick Lagadec,

« la tâche est lourde car les données à disposition sont encore bien pauvres ; la tâche est délicate car les mesures à repérer sont souvent en germe, et non déjà actuelles, même si nombre d'entre elles sont bien patentes. De ce fait, le balayage restera bien sommaire et partiel »<sup>58</sup>.

### **III- INTERET ET PERSPECTIVES THEORIQUES**

Le sujet soulève un intérêt certain qu'il faut présenter avant d'exposer les perspectives théoriques.

#### **III -1- INTERET DE LA RECHERCHE**

Il convient de noter que l'on n'a pas jusqu'ici connaissance d'un ouvrage ou de travaux académiques consacrés à la sécurité civile des Etats de la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale. La problématique ne semble pas intéresser les juristes de cet espace. Sans doute ce droit émergent apparaît- il moins attrayant que d'autres secteurs du droit public tels que le droit constitutionnel, le droit administratif ou le droit international.

---

<sup>58</sup> Patrick LAGADEC, *op. cit.*, note n° 5, p. 65.

La thèse de M. Stéphane Calimache<sup>59</sup> qui y est consacrée a pour problématique la sécurité civile dans le contexte européen. Il en est de même de celle de Bruno Maestracci.<sup>60</sup> De manière générale, la plupart des publications concernant l'Afrique centrale n'évoquent que des pans de la sécurité civile.

Ainsi, en est-il de la publication de M. Aenza Konate<sup>61</sup> qui présente une analyse sur la consistance du droit de l'environnement en Afrique, relatif aux catastrophes écologiques. Dans le même ordre d'idées, l'on peut mentionner l'ouvrage de M. Maurice Kamto sur le *Droit de l'environnement en Afrique*<sup>62</sup>.

Dans le même registre, quelques mémoires de Master II, de l'Université de Yaoundé II au Cameroun abordent de manière sommaire certains aspects de la protection civile. Il s'agit des travaux de Jean ABATE EDI, « *sur les plans d'organisation de secours au Cameroun à la lumière de la catastrophe de Mbanga-Mpondo* », de ceux de Josette EONE A BIKOI sur « *la nécessité d'appliquer les textes relatifs à la protection civile [...]* » de Déflorine MANGA ESSAMA relatif à la « *prévention des risques naturels et protection civile au Cameroun* ».

En conséquence, les études universitaires tendant à synthétiser la sécurité civile dans les Etats de la C.E.M.A.C n'existent pas à l'heure actuelle, du moins à notre connaissance. La thématique sur la sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C mérite donc d'être posée, car elle paraît propice au travail de recherche entrepris et pertinent au regard de son intérêt.

L'intérêt qui s'attache à l'étude de la sécurité civile dans les Etats de la C.E.M.A.C est d'abord théorique. Il tient à ce que l'étude entreprise permet d'identifier les courants théoriques qui façonnent la sécurité civile en Afrique. Ce qui permettra ensuite de vérifier l'arrimage des dispositifs institutionnels et normatifs de sécurité civile de cette sous-région aux meilleurs standards mondiaux. Les

---

<sup>59</sup> Stéphane CALIMACHE, *l'Europe et la sécurité civile*, Thèse de l'Université de Paris-Descartes (Paris V), 2012, pp. 542.

<sup>60</sup> Bruno MAESTRACCI, *La protection civile, acteur majeur de gestion de crise ? Pour un concept universel de protection de la population en temps de paix*, Thèse de l'Université de Corse-Pascal Paoli, 2011, pp. 498.

<sup>61</sup> Aenza KONATE, « Le droit des catastrophes écologiques vu d'Afrique », in : Jean-Marc LAVIEILLE / Julien BETAÏLLE / Michel PRIEUR (dir.), *Les catastrophes écologiques et le droit : échecs du droit, appels au droit*, Bruxelles, Bruylant, 2012, pp. 599.

<sup>62</sup> Maurice KAMTO, *Droit de l'environnement en Afrique*, Paris, EDICEF, 1996, pp. 415.

conclusions auxquelles l'on parviendra pourraient alors fournir une explication aux effets désastreux des catastrophes dans cette partie du monde et de l'Afrique particulièrement exposée, ce qui facilitera leur prévention et leur gestion sur le plan empirique. Le travail entrepris pourra de la sorte ultimement contribuer à la mise en place d'un système de sécurité civile fiable et efficient dans l'espace considéré, s'adaptant aux risques en constantes mutations. C'est dire que l'on adhère pleinement au point de vue de Sylvia Bacerra et Anne Peltier qui sont d'avis que mieux comprendre et évaluer la vulnérabilité sociétale face aux risques et aux crises « *reste un des enjeux politique et scientifique majeurs du nouveau millénaire* »<sup>63</sup>.

Le diagnostic de base est clair : au vu de l'impréparation des populations, des compétences disponibles, des ressources limitées et de la vulnérabilité aggravée en raison de la pauvreté (habitat insalubre ou peu résistant, géographie de la sous-région), une catastrophe en zone C.E.M.A.C causera probablement des effets plus dévastateurs qu'ailleurs. Compte tenu des pertes humaines, matérielles et des effets socio-culturels des catastrophes naturelles ou technologiques, l'on conviendra avec Patrick Lagadec qu'« *il n'est plus possible de se désintéresser du problème. Il y a là un champ à explorer, des recommandations opérationnelles à esquisser, un travail en profondeur à initier* »<sup>64</sup>.

Aussi, cette étude répond-elle d'une certaine manière au besoin ressenti par nombre de spécialistes d'ajouter aux études consacrées aux institutions et aux théories sur les systèmes politiques, une connaissance rigoureuse et concrète des forces et des contraintes qui déterminent l'activité de ces institutions et le fonctionnement de ces systèmes.

---

<sup>63</sup> Sylvia BACERRA / Anne PELTIER, *Risques et environnement : recherches interdisciplinaires sur la vulnérabilité des sociétés*, Paris, L'Harmattan, 2009, pp. , 575. spéc. p. 6.

<sup>64</sup> Patrick LAGADEC, *Etats d'urgence, Défaillances technologiques et déstabilisation sociale*, Paris, Seuil, 1988, pp. 409. , p. 13. L'auteur soutient que l'on ne saurait abandonner les responsables, pratiquement désarmés face aux catastrophes. Selon lui, « *la première urgence consiste [...] à apporter au décideur les références et les outils qui lui font défaut [...] il importe de jeter les bases d'une meilleure compréhension de fond - considérant notamment les problèmes de conflits, de représentations différentes, qui font aussi, et de façon déterminante, la situation de crise. Celle-ci ne naît pas seulement de petites erreurs tactiques, elle s'enracine dans les situations sociales complexes, qui ne se laissent pas aisément décrire* ». *Idem*, p. 39.

L'actualité qui signale régulièrement des catastrophes dans la sous-région d'Afrique centrale concernée et à travers le monde ainsi que les riches développements qu'a connus la sécurité civile pendant la dernière décennie se conjuguent pour conférer un intérêt singulier à l'étude entreprise aujourd'hui. Le spectacle de la gestion approximative des crises ici et là invite enfin à scruter la question de plus près.

### III -2- LES PRESPECTIVES THEORIQUES

S'intéresser au droit de la sécurité civile en Afrique centrale constitue un enjeu théorique majeur, les dangers et risques susceptibles d'affecter les populations sont au centre de nombreux débats et d'initiatives. Ces risques et crises sont considérés, à juste titre, comme les problèmes contemporains les plus cruciaux. Depuis quelques décennies, les sciences humaines et sociales, en multipliant les travaux sur ces questions, ont introduit de nouveaux cadres d'analyse susceptibles de changer profondément la compréhension et la gestion des risques et des crises. Claude Gilbert relève ainsi que :

« Le développement des crises liées à ces risques n'a fait qu'accentuer l'intérêt à leur égard, que ces crises fassent suite à des événements (accidents industriels, catastrophes naturelles, épidémies, etc.) ou qu'elles résultent de l'anticipation de dangers marqués par de fortes incertitudes »<sup>65</sup>.

En effet, c'est sous le choc des catastrophes des années 1970<sup>66</sup>, que les réflexions alors en cours ont entraîné des transformations importantes en matière de vision et de maîtrise des risques et des crises. Patrick Lagadec observe ainsi que,

« jusqu'alors, la sécurité avait été principalement une affaire de conformité et des nomenclatures établies. Elle allait devenir une question technico-scientifique, managériale, politique, traitée de façon dynamique, non plus compartimentée et administrative. Elle allait aussi déterminer des nouvelles approches et pratiques du droit [...]. La responsabilité à l'heure des grandes installations industrielles ne pouvait

---

<sup>65</sup> Voir Claude GILBERT, *Risques collectifs et situations de crise. Apports à la recherche en sciences humaines et sociales*, Paris, L'Harmattan, 2002, pp. 340. , spéc. p. 7.

<sup>66</sup> Claude GILBERT, *idem*.

plus s'entendre, s'exercer, se contrôler, se juger comme du temps des simples chaudières ou autres machines à vapeur »<sup>67</sup>.

Si les années 1980-1990 ont été marquées par le développement d'un savoir-faire structuré en matière de gestion de crises et de catastrophes, le XXI<sup>e</sup> siècle bouscule progressivement ces acquis. Xavier Guillou et Patrick Lagadec notent à cet égard que :

« Nous avons en mains les outils qui auraient permis de traiter les crises accidentelles des années 1980 - ce n'est ni vain, ni inutile. Mais les crises du XXI<sup>e</sup> siècle ne sont pas celles d'il y a trente ans. Le défi le plus difficile à cette heure est de se mettre en capacité d'affronter ces *terrae incognitae*, qui sont désormais des territoires essentiels du risque et des crises »<sup>68</sup>.

Les facteurs de mutation de la gestion des crises et des catastrophes sont de deux ordres : d'abord, le développement généralisé de la grande industrie des années 1960-1970 ; ensuite, l'apparition d'un certain nombre de catastrophes de grande ampleur a provoqué de nouveaux questionnements sur les risques (naturels et technologiques) et sur leur maîtrise. La complexité de ce type de crises a entraîné des innovations importantes dans le traitement des risques collectifs en vue d'éviter des impasses. Dans cette perspective, écrit Patrick Lagadec,

« il ne s'agissait plus seulement de veiller à ce qu'une chaudière ou autre équipement soit bien conçu et utilisé selon les normes prescrites ; les industriels allaient devoir démontrer que leurs installations complexes atteignaient des niveaux suffisants de sécurité. On passait d'une logique traditionnelle de conformité à une logique d'arbitrage reflétant des réalités de risques infiniment plus lourds, complexes, dynamiques en évolution constante »<sup>69</sup>.

Aussi, peut-on observer que, catastrophe après catastrophe, les modes de gestion des crises sont aujourd'hui en limite de pertinence. Lac Nyos (du 21 août

---

<sup>67</sup> Patrick LAGADEC, « Le droit des catastrophes entre consolidation et réinvention », *in* : Les sciences juridiques à l'épreuve des catastrophes et des accidents collectifs. Retour sur 15 ans d'expérience, d'expertise et de réflexion, Actes du Colloque du Centre Européen de Recherche sur les Risques, le Droit des Accidents Collectifs et des Catastrophes (C.E.R.D.A.C.C), Université de Haute Alsace, Colmar, jeudi 31 mars et vendredi 1<sup>er</sup> avril 2011, RISEO, 2011-3, pp. 9-29 (spéc., p. 9).

<sup>68</sup> Xavier GUILHOU / Patrick LAGADEC, « Quand les fondamentaux sont touchés. La gestion des crises en mutation », *Préventique Sécurité*, septembre-octobre 2008, n° 101, p. 33.

<sup>69</sup> Patrick LAGADEC, « Le droit des catastrophes entre consolidation et réinvention », *loc. cit.*, note n° 67, p. 13.



1986), éruption du mont Cameroun (du 28 mai 2000), catastrophe de Nsam (du 14 février 1998), inondations au Nord Cameroun, explosion d'un dépôt de munitions à Brazzaville (4 mars 2012), ouragan Katrina, tsunami en Asie, etc., ont clairement démontré qu'il était urgent et nécessaire de repenser les paradigmes et principes opérationnels de sécurité civile. La complexité des catastrophes a fait exploser les cadres d'analyse en vigueur et imposer une logique dynamique et non plus statique du traitement des risques. Les cindyniques<sup>70</sup> ou sciences du danger ont également été le cadre d'analyse et d'action où experts et chercheurs ont appliqué cette approche de traitement « *holistique* » des questions de risque et de crise.

C'est fort des évolutions ainsi décrites que Claude Gilbert a mis en évidence les deux principaux courants de pensée qui animent le droit de la sécurité civile :

« L'approche classique des risques et des crises qui tend à reporter le poids de ceux-ci sur l'extérieur et une approche émergente qui, au contraire, invite à prendre mesure de l'ampleur des fragilités et vulnérabilités internes. [...] L'interrogation sur ce sujet, porte notamment sur le caractère exogène et endogène des risques et des crises d'une part, et sur la part réciproque de ces dimensions dans leur constitution d'autre part »<sup>71</sup>.

L'on n'est plus loin de la « *démarche globale de sécurité civile* »<sup>72</sup> prônée par Jean Viret. Celle-ci paraît en effet plus appropriée pour assurer la protection des personnes, des biens et de l'environnement. Il importe de s'attarder sur chacune de ces deux approches.

## 1- L'approche classique

C'est l'approche dominante. Elle est en cours, particulièrement dans maints pays occidentaux, encore moins visible dans les Etats de la sous-région de l'Afrique

---

<sup>70</sup> Le terme cindynique vient du latin « *kindynos* », qui signifie danger. La cindynique est la science qui étudie les risques et les dangers. Ce terme renvoie également à « [une] *théorie et [une] méthodologie visant à rendre intelligible, par une approche globale, les risques endogènes et exogènes d'un système* ». Voir Alain DESROCHES / Alain LEROY / Jean-François QUARANTA / Frédérique VALLEE, *Dictionnaire d'analyse et de gestion des risques*, *op. cit.*, note n° 15, p. 118.

<sup>71</sup> Claude GILBERT, « Risques et crises endogènes : une approche toujours problématique », *in* : Les sciences juridiques à l'épreuve des catastrophes et des accidents collectifs. Retour sur 15 ans d'expérience, d'expertise et de réflexion, *loc. cit.*, [pp. 30-39] (spéc., pp. 30 et 36).

<sup>72</sup> Jean VIRET, « De la prévention des risques majeur à une démarche globale de sécurité civile », *in* : Les sciences juridiques à l'épreuve des catastrophes et des accidents collectifs. Retour sur 15 ans d'expérience, d'expertise et de réflexion, *loc. cit.*, [pp. 40-48] (spéc., p. 41).

centrale visée dans cette étude. Jusqu'aux années 1970, cette conception classique qui a prévalu a été construite autour de la représentation des risques et catastrophes comme un évènement qui s'abat sur une communauté et contre lequel il fallait réagir. Dans cette perspective, la menace, perçue comme extérieure aux collectivités qu'elle affecte, était la cause ou le facteur de la crise. C'est pour cette raison que *les crises* étaient surtout traitées comme les conséquences d'un évènement extérieur jouant le rôle déclencheur. Leur aggravation était alors fonction des capacités de réaction et de défense des populations concernées, singulièrement des capacités de gestion de ces situations par les pouvoirs publics auxquels il incombe de faire face aux crises.

Ainsi conçus, les risques et autres dangers apparaissaient comme des réalités extérieures, des « *ennemis* » contre lesquels des défenses devaient être prévues et mobilisées. L'on s'inscrivait ainsi dans une « *logique de type militaire* », pour reprendre l'expression de Claude Gilbert<sup>73</sup> ; ce qui revenait à dissuader des ennemis potentiels, tout en se préparant à « *faire la guerre* » sous l'égide des pouvoirs publics de l'Etat<sup>74</sup>. Il s'agit, poursuit-il, « *de disposer de "capteurs", de "vigies" pour identifier la présence de l'ennemi, de déterminer la nature des menaces et d'avoir à disposition les armes et soldats nécessaires pour y faire face* »<sup>75</sup>.

Cette perspective imposait la mise en place de procédures et d'un cadre juridique adéquat, à l'effet de prévenir efficacement les risques et crises. La maîtrise de ce dispositif dépendait de la manière dont les règles étaient édictées, de leur mise en œuvre, de leur contrôle et de leur application par les pouvoirs publics, responsables de la sécurité collective.

Mais, cette conception classique est aujourd'hui remise en cause par des approches reconnaissant un rôle déterminant aux vulnérabilités internes des collectivités dans le déclenchement des crises et des catastrophes.

Claude Gilbert a commencé par émettre des doutes sur la théorie classique, faisant remarquer que « *la notion d'agent menaçant et extérieur qui fonde les*

---

<sup>73</sup> Voir de cet auteur : « Risques et crises endogènes : une approche toujours problématique », *supra*, p. 31.

<sup>74</sup> Claude GILBERT, *idem*.

<sup>75</sup> *Idem*.

*approches classiques est problématique* »<sup>76</sup>. Car, lorsque survient une catastrophe, il importe de tenir compte de deux phénomènes souvent confondus qu'il convient pourtant de distinguer dans le traitement de l'analyse : l'accident proprement dit, et la vulnérabilité de l'environnement social.

## 2- L'approche émergente

L'approche émergente est précisément fondée sur la vulnérabilité des sociétés face aux risques et catastrophes. Selon le *Dictionnaire Larousse*, la vulnérabilité indique « *le caractère vulnérable de quelque chose ou de quelqu'un [...] qui donne prise à une attaque* »<sup>77</sup>. Cette définition courante a le mérite de faire le lien entre la situation de vulnérabilité et ses effets ; mais trop générale, elle manque de spécifier les sujets et objet de la vulnérabilité dans le domaine de la sécurité civile. La définition du terme « *vulnérabilité* » proposée par Ndiaye Abdoulaye n'est pas plus satisfaisante. Ce dernier définit la vulnérabilité comme « *le rapport entre un risque et la capacité à gérer ce risque* »<sup>78</sup>. Cette définition a le mérite d'attirer l'attention sur la dimension « *management* » en évoquant la gestion du risque. Elle demeure néanmoins peu satisfaisante, dans la mesure où elle fait une impasse sur la catastrophe une fois survenue et, partant, sur les effets de la catastrophe. C'est donc à bon droit que les Nations Unies, présentent la vulnérabilité comme renvoyant aux « *caractéristiques et [...] circonstances d'une communauté ou d'un système qui le rendent susceptible de subir les effets d'un danger* »<sup>79</sup>. En plus de ses effets, la définition onusienne a l'avantage de signaler les différents sujets et objet de la vulnérabilité dans le domaine de la sécurité civile que sont les communautés ou les systèmes. La définition retenue par le Dictionnaire des risques épouse cette conception onusienne. Le terme vulnérabilité y renvoie d'abord à « *qualifier un état de fragilité des sociétés face aux risques technologiques majeurs et à des*

---

<sup>76</sup> Claude GILBERT, *Le pouvoir en situation extrême Catastrophes et politique*, Paris, L'Harmattan, 1992, pp. 268. , p. 105.

<sup>77</sup> Le Petit LAROUSSE, Paris, LAROUSSE, 2005, pp. 1926, p. 1124.

<sup>78</sup> Ndiaye ABDOULAYE, « Sénégal : réduction de la pauvreté et réduction des risques », *La prévention des catastrophes en Afrique*, S.I.P.C. information, n° 5, 2005, (spéc., p. 29).

<sup>79</sup> Publication de l'I.S.D.R. , *Terminologie pour la prévention des risques et catastrophes*, op. cit. , note n° 11, p. 32.

*changements socio-économiques qui s'accélèrent* »<sup>80</sup>. Ce terme, lié à l'extension de l'incertitude à tous les domaines de la vie dans les sociétés post-industrielles, rend ensuite possible la description et l'interprétation des conditions d'un état de fragilité sociale. Selon Michel Dobré,

« la fragilité dont il est ici question renvoie à une situation de privation, qui concerne à la fois les valeurs, les normes, les capitaux, les ressources matérielles et communicationnelles que l'on peut mobiliser face aux changements. Parce qu'il touche à tous les aspects essentiels de la vie humaine, le diagnostic de carence que nous posons à travers le concept de vulnérabilité est plus adapté à la situation présente que ne pourrait être, par exemple des concepts plus anciens, tels que ceux de paupérisation ou de réification, d'anomie ou d'hypernomie, qui ne saisissent à chaque fois qu'un aspect de l'humanité touchée par le développement techno – scientifique »<sup>81</sup>.

Les crises survenues dans les Etats de la C.E.M.A.C ne sont certes pas de grandes catastrophes à l'image des tsunamis d'Asie ou de la récente catastrophe du Népal, mais elles permettent de s'interroger sur la nature de ces situations ainsi que sur les grilles d'analyse et de perception qui ont longtemps prévalu et qui ont encore cours.

C'est à partir des critiques faites par certains chercheurs au début des années quatre-vingt que la remise en cause de l'approche classique de l'analyse des situations de crise a véritablement pris corps. Examinant la découverte des vulnérabilités dans les situations de crise, Claude Gilbert<sup>82</sup> inventorie quelques critiques majeures formulées par certains auteurs :

Le premier, Wieland Jaeger, a formellement critiqué la vision communautaire, voire familiale des collectivités confrontées à une catastrophe, ainsi que l'extériorité supposée de cette dernière. Selon lui,

“the American work is based on following assumptions: a) the existence of a classless, conflictless society which is untroubled by catastrophes, is non violent, and

---

<sup>80</sup> Michel DOBRE, in : Yves DUPONT (dir.), *Dictionnaire des risques*, Paris, Armand Colin, 2007, pp. 533, [pp. 525-527], spéc. p.525.

<sup>81</sup> Michel DOBRE, *idem.* , p. 525

<sup>82</sup> Claude GILBERT, *supra*, note n° 76, pp. 112 et suivantes.

resembles an idyllic extended family; b) there is a consensus about the basic values in the society; and c) collective behavior is to be understood as a disturbance of a well-functioning system, externally generated”<sup>83</sup>.

Dans la même perspective, Wolf Dombrowsky a d’abord relevé l’impact du modèle de la guerre dans l’analyse des catastrophes:

“In the face of uncertainty about how the U.S might, or should function if a war – especially a thermo-nuclear one – would be brought directly into the country, research became focused on the every- day sense of the term “disaster” as a rapidly striking agent, which interrupts or even destroys the “normality” of human institutions. Such a perspective is understandable, given a realistic concern about bombing an atomic. It is rather an *ad-hoc* pragmatic starting-point to answer specific questions in and hour of national danger”<sup>84</sup>.

Il fait par la suite remarquer que :

“ Even today, nearly every definition of “disaster” assumes disaster as an entity itself, i-e, as an event, an “agent” or a “force” which produces special effects on people, groups or communities, so that not alternative is given than to respond to such an “event “<sup>85</sup>,

Wolf Dombrowsky critique la notion d’agent comme catalyseur du désastre. Partant de ces critiques d’une

« approche où la cause des catastrophes se confond avec l’agent [...] Wolf DOMBROWSKY substitue celle des désastres appréhendés comme "action sociale" ; c’est-à-dire comme un processus interne aux sociétés et non comme un phénomène qu’elles subissent »<sup>86</sup>.

Autrement dit, le théâtre des catastrophes se situe au cœur même des collectivités et non à l’extérieur.

---

<sup>83</sup> John K. SCHORR, « Some contributions german katastrophensoziologie can make to the sociology of disaster », International Journal of Mass Emergencies and Disasters, August 1987, vol 5. Cité par Claude GILBERT, *idem.*, p. 112.

<sup>84</sup> Wolf R. DOMBROWSKY, *Another Step toward a social theory of disaster*, Preliminary Paper 70, Disaster Research Center, The Ohio State University, August 1981. Cité par Claude GILBERT, *ibid.*, pp. 112 et 113.

<sup>85</sup> Wolf R. DOMBROWSKY, « Another Step toward a social theory of disaste », cité par Claude GILBERT, *op. cit.* note n° 74. , p. 113.

<sup>86</sup> Claude GILBERT, *idem.*

A l'opposé de ses auteurs qui, parlant de vulnérabilité aux crises et aux catastrophes, ont systématiquement entretenu une distinction entre l'agent ou l'évènement destructeur et le contexte sociologique, Carlo Pelanda attribue à la vulnérabilité des sociétés l'existence des risques et, par conséquent, la survenance des catastrophes :

“we believe in the principle of total responsibility of the social organization in creating the pre-conditions of all the type of social destruction. The means that the approach in which risk and type of sociological context are both separate and independent factors (predictors) on the dependent variable social vulnerability [...] does not satisfy our principle. On the contrary, we interpret the notion of social vulnerability as an independent factor (predictor) on risk”<sup>87</sup>.

Ces glissements théoriques ont été pris en compte par les chercheurs nord-américains qui ont, à l'exemple de E. L. Quarantelli<sup>88</sup>, mesuré les limites des approches fondées sur la notion d'agent. Mais, le changement de perspective reste encore timide. Aujourd'hui encore, l'observation de Claude Gilbert qui date pourtant de plus de deux décennies est d'actualité : « *il apparaît difficile de faire complètement l'économie de la notion d'agent pour rendre compte d'un désastre ou tout simplement d'une crise* »<sup>89</sup>. Même Patrick Lagadec, dont les travaux sont pour l'essentiel consacrés à la dynamique interne des crises, tient compte de l'agent externe dans ses analyses<sup>90</sup>.

En toute hypothèse, les causes internes de la réalisation des risques ont été constatées depuis plusieurs décennies. Pour le dire comme Claude Gilbert,

« des ouvrages de portée très générale publiés à la fin des années 80 (BECK, 1986/2011, LAGADEC, 1986) ont souligné cet aspect et ont fortement contribué [...] à faire

---

<sup>87</sup> Carlo PELANDA, cité par Claude GILBERT, *idem.* p. 113.

<sup>88</sup> Il fait précisément remarquer que « *les conceptions sociales de la catastrophe mettent l'accent sur les propriétés de l'évènement social sans tenir compte des caractéristiques spécifiques des agents et de leur impacts* ». Cité par Claude GILBERT, *idem.* p. 114.

<sup>89</sup> Claude GILBERT, *idem.*, pp. 114 et 115.

<sup>90</sup> Il fait ainsi remarquer que, « [d]'une défaillance, on passe régulièrement au dérapage non contrôlé et, rapidement aussi, à la crise [...] Alors que les systèmes sont agressés par un évènement « externe », voici qu'il se fragilise de l'extérieur ». Patrick LAGADEC, *Etats d'urgence, défaillance technologique et déstabilisation sociale*, Paris, Seuil, 1988, pp. 405. , pp. 9 et 37.

admettre que, désormais, les principaux risques susceptibles d'affecter les collectivités humaines, les sociétés, voire la planète, étaient d'origine humaine »<sup>91</sup>.

Ce nouveau cadrage de l'approche des risques et des crises ne va pas non plus sans difficultés sur le plan de l'analyse. Des obstacles aux changements d'approche persistent<sup>92</sup>. Pour cette raison, « *malgré le développement de travaux en sciences humaines et sociales, en ce sens, [...] les approches visant à analyser ces vulnérabilités et à mettre en évidence leur dynamique sont encore émergentes* »<sup>93</sup>.

Peut-on en déduire la transposition de ces approches dans la sous-région de l'Afrique Centrale considérée ?

Le moins que l'on puisse dire, dans le cadre de la C.E.M.A.C., est que les catastrophes de grande ampleur telles que les éruptions volcaniques, et autres tremblements de terre ont longtemps été considérés comme des phénomènes surnaturels directement liés à l'existence des dieux. L'on faisait valoir qu'aux phénomènes naturels, il fallait apporter des explications surnaturelles.

Dans bien des cas, les comportements et les attitudes face aux risques sont influencés par les valeurs, les croyances, la culture des populations concernées. Patrick Peretti-Watel fait pertinemment remarquer que « [c]e *biais culturel rend souvent inopérants les arguments scientifiques, car il situe le débat à un autre niveau* »<sup>94</sup>, repéré dans l'attachement à certaines valeurs, au respect de convenances et des traditions, parfois aux forces occultes et à divers présages tirés d'évènements fortuits.

Mais, l'apparition de nouveaux risques et l'impact des catastrophes sur les collectivités conduisent progressivement à une autre perception des risques et des crises. C'est ainsi qu'émergent, sous la contrainte de la nécessité, de nouvelles

---

<sup>91</sup> Claude GILBERT, « Risques et crises endogènes : une approche toujours problématique », in : Les sciences juridiques à l'épreuve des catastrophes et des accidents collectifs. Retour sur 15 ans d'expérience, d'expertise et de réflexion », *loc.cit.*, p. 33.

<sup>92</sup> Claude GILBERT écrivait à cet égard que : « *Prendre en compte les vulnérabilités internes est difficile (...) tant en matière de prévention des risques que de gestion des crises, les acteurs se tournent spontanément vers "l'extérieur", sans donc toujours chercher à déterminer quelles vulnérabilités peuvent résulter des choix faits à propos des cadrages des problèmes publics, des modes d'organisation et des modalités d'action* ». Claude GILBERT, *idem*. p. 34.

<sup>93</sup> *Idem*.

<sup>94</sup> Patrick PERETTI-WATEL, *La société du risque*, Paris, La Découverte, 2012, pp. 126. , p. 64.

pratiques juridiques et administratives dans les Etats de la C.E.M.A.C. ; assorties d'un appareillage législatif et règlementaire conforme aux recommandations internationales.

La modélisation de la gestion des risques et des crises est précisément impulsée par l'Organisation des Nations Unies<sup>95</sup> et par l'Organisation Internationale de Protection Civile (ci-après : « O.I.P.C. »)<sup>96</sup>. Ainsi, les politiques nationales des Etats sont de plus en plus soumises à des impératifs internationaux touchant les concepts et outils relatifs au droit des crises. Cette réception de concepts et d'instruments internationaux dans la sous-région invite à comprendre l'origine de ces outils, la façon dont ils s'intègrent dans l'ordre juridique des Etats et la logique qui les sous-tend.

C'est à juste titre que les politiques de réduction des risques et des crises des Etats, s'inspirant de la Stratégie et du Plan d'Action de Yokohama<sup>97</sup>, du Cadre d'Action de Hyogo<sup>98</sup>, de la Stratégie Régionale Africaine, et de son Programme d'Action devraient traduire la vision de la Sous-Région Afrique centrale autour de laquelle vont s'articuler un Plan d'Action de préparation et de réponse aux catastrophes, ainsi que des plans de prévention des risques.

C'est dans ce contexte qu'il faut placer sa formulation qui s'inscrit dans la dynamique du cadre d'action de Hyogo pour 2005 - 2015 : « *construire des Nations et des communautés résilientes face aux catastrophes* » et adapter la Stratégie Régionale Afrique aux réalités de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique

---

<sup>95</sup> Le 22 décembre 1989, par la résolution 44/236, l'O.N.U. décidait de célébrer chaque deuxième mercredi du mois d'octobre, la Journée Internationale de la Prévention des Catastrophes Naturelles. La période de 1990 à 1999 a également été désignée « *Décennie Internationale de la Prévention des Catastrophes Naturelles* » (D.I.P.C.N.). La finalité étant de participer à l'échelon mondial à un effort constant de prévention, de préparation des catastrophes naturelles ainsi que d'atténuer leurs effets.

<sup>96</sup> L'O.I.P.C à laquelle ont adhéré les six Etats de la C.E.M.A.C. est une organisation intergouvernementale dont l'objectif est de contribuer au développement par les Etats de systèmes propres à assurer protection et assistance aux populations, ainsi qu'à sauvegarder les biens et l'environnement face aux catastrophes naturelles et dues par l'homme.

<sup>97</sup> La stratégie de Yokohama pour un monde plus sûr, adoptée en 1994, présente les directives pour la prévention des catastrophes naturelles, la préparation aux catastrophes et l'atténuation de leurs effets.

<sup>98</sup> La deuxième Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes tenue du 18 au 22 janvier 2005 à Kobe (Hyōgo, au Japon) a adopté le Cadre d'action 2005-2015 pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes.



Centrale (ci-après : « C.E.E.A.C. »), dont six Etats membres sur dix constituent notre champ d'étude.

#### **IV- LES CONTOURS DE L'ORIENTATION METHODOLOGIQUE**

Outre le cadre méthodologique qu'il convient de préciser maintenant, le sujet soulève au moins trois séries d'interrogations qu'il faut également présenter avant d'exposer l'hypothèse explicative retenue.

##### **- Le cadre méthodologique**

Le droit de la sécurité civile, encore en pleine mutation et à la recherche d'une autonomie, n'offre guère au chercheur une méthode appropriée pour appréhender les mécanismes juridiques dans leur entièreté. Cette assertion est vraie dans les pays développés et semble encore plus prégnante s'agissant des pays en voie de développement et ceux de la C.E.M.A.C particulièrement. Car, comme le montraient Jacques Chevalier et Danièle Loschak il y a plusieurs décennies, « *il ne semble pas possible, à l'heure actuelle, de proposer un cadre d'analyse unique qui permettrait d'appréhender globalement les phénomènes administratifs* »<sup>99</sup>, à telle enseigne que l'option d'une méthode précise puisse dépendre du point de vue qui guide les investigations et les processus dont on voudrait analyser à un stade de la recherche.

La méthode est une démarche ordonnée et raisonnée, une technique employée pour parvenir à un résultat. C'est l'ensemble des opérations intellectuelles par lesquelles une discipline cherche à atteindre les vérités qu'elle poursuit, les démontrer et les vérifier<sup>100</sup>.

Son importance découle de ce que « *[l]a démarche méthodologique conditionne le travail scientifique, car la méthode éclaire les hypothèses et détermine les conclusions* »<sup>101</sup>. Sous ce rapport, les aspects fondamentaux de cette recherche seront abordés dans une perspective dynamique. Le terme dynamique, emprunté à

---

<sup>99</sup> Jacques CHEVALLIER et Danièle LOSCHAK, *Science administrative*. Tome I : Théorie générale de l'Institution Administrative, L.G.D.J, 1978, p. 121 et s.

<sup>100</sup> Isambert François-André PINTO R / Madeleine GRAWITZ, « *Méthode des sciences sociales* », *Revue française de sociologie*, 1965, 6-1, pp. 83-85.

<sup>101</sup> Maurice KAMTO, *Pouvoir et droit en Afrique noire - Essai sur les fondements du constitutionnalisme dans les Etats d'Afrique Noire francophone*, Paris, L.G.D.J, 1987, p. 47.

la mécanique rationnelle désigne « *l'étude des relations entre mouvements et les forces qui les engendrent* »<sup>102</sup>. L'application de cette définition à l'objet d'étude laisserait présager que cette dynamique concerne l'ensemble des « *modèles* » de sécurité civile qui impriment leur marque sur les systèmes d'administration publique des Etats de la C.E.M.A.C tels qu'ils se présentent aujourd'hui.

L'option choisie est celle d'une approche *interdisciplinaire* qui implique le choix d'une discipline maîtresse tout en recourant aux méthodes de plusieurs disciplines, en l'occurrence, le droit, la sociologie politique, la science administrative et le management. La discipline majeure étant le droit.

C'est naturellement vers l'approche juridique que l'on se tournera au premier chef. Celle-ci, qui s'imposera tout au long de cette recherche comme l'approche fondamentale, intègre les deux variantes de la méthodologie juridique systématisée par Charles Eisenmman : « *la dogmatique et la casuistique* »<sup>103</sup>. La première s'intéresse essentiellement au droit légiféré en tant qu'elle vise une systématisation de ce droit à partir des règles existantes, pour faire comprendre la cohérence ou les incohérences du droit de la sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C. Comme en témoigne cet extrait d'une œuvre de référence, il s'agira de « *déterminer le contenu [des] règles à partir de la prise en compte des sources formelles du droit [...] positif [...] puis] exposer l'état du droit tel qu'il existe et [...] déterminer le contenu* »<sup>104</sup>. La casuistique se penche sur la manière dont ce droit est appliqué par les différents acteurs. C'est dans cette perspective que l'on sera amené à vérifier dans les faits, la solution qui aura été trouvée à un problème spécifique en fonction des normes en vigueur.

---

<sup>102</sup> Voir Roger Gabriel NLEP, *L'administration publique Camerounaise, contribution à l'étude des systèmes africains d'administration publique*, Paris, L.G.D.J, 1986, p. 4. Dans le même sens, Charles EISENMANN notait que « *la théorie juridique du droit [...] a pour objet le droit en mouvement, le processus juridique par lequel le droit est créé et appliqué.* » Voir de cet auteur, *Théorie pure du droit*, Paris, Dalloz, 1962, pp. 496, spéc. p. 96.

<sup>103</sup> Charles EISENMANN a esquissé « *la dogmatique et la casuistique* » dans ses différents cours de doctorat à la Faculté de Droit et des Sciences économiques de Paris, puis à l'Université de Paris I, et qui étaient reproduits par les « Cours de Droit », ont été regroupés dans une seule édition publiée par la L.G.D.J. en deux volumes en 1984. Voir Roger Gabriel NLEP, *idem*, p. 8.

<sup>104</sup> Olivier CORTEN, *Méthodologie du droit international public*, Bruxelles, Edition de l'Université de Bruxelles, 2009, pp. 291, spéc. p. 23.

Toutefois, la problématique est aussi fondamentalement celle du comment et du pourquoi, et ambitionne de s'intéresser non seulement aux règles mobilisables par les Etats pour assurer la sécurité des personnes et des biens, mais également à tous les phénomènes d'ordre microsociologique qui interfèrent avec ces règles, de manière à dégager les aspects concrets du traitement des risques collectifs en zone C.E.M.A.C.

Après le recours à la méthode documentaire et de l'exégèse, l'on procèdera, à l'analyse stratégique<sup>105</sup> des systèmes et des acteurs, afin de parvenir à une compréhension dynamique des actions mises en œuvre, à la structuration des relations de pouvoir qui lient les acteurs les uns aux autres et sur lesquelles se constitue la régulation de l'ensemble du dispositif de sécurité civile desdits Etats.

Enfin, il sera fait appel au raisonnement par analogie. L'on ne saurait rendre compte du droit de la sécurité civile en zone C.E.M.A.C sans des percées comparatives dans d'autres aires géographiques. C'est dans ce sens que l'on inscrira le droit sous régional d'Afrique centrale - zone C.E.M.A.C. - de la sécurité civile dans la logique du transfert ou du mimétisme.

Compte tenu de ce qui précède, il paraît utile de confronter ces approches avec des théories et des institutions de sécurité civile de certains pays occidentaux, notamment la France et la Suisse. Car, bien que la confrontation des modèles et des pratiques ne soit ni systématique, ni exhaustive, l'analogie semble nécessaire pour aider à mieux comprendre la spécificité d'un éventuel modèle sous régional de sécurité civile propre à l'Afrique centrale. Il importe en effet de bien prendre en compte les particularités et les similitudes que la pratique des Etats de la C.E.M.A.C. présentent par rapport à certains modèles européens, voire américains ou asiatiques. Il ne saurait en être autrement dans la mesure où les théories en la matière sont souvent euro-centriques ou occidentalo-centriques. En tout état de cause, « *la connaissance du droit étranger favorise une meilleure compréhension*

---

<sup>105</sup> Comme l'a souligné Stéphane DIOR commentant l'œuvre de CROZIER et de FRIEDBERG, « *l'analyse stratégique vise à révéler ce qui se passe vraiment* », Voir de cet auteur, « Erhard Friedberg et l'analyse stratégique », Revue française de science politique, 43<sup>e</sup> année, n° 6, 1993, p. 995. Cité par Guy MVELLE, *L'Union Africaine face aux contraintes de l'action collective*, Paris, L'Harmattan, 2013, pp. 150. , spéc. p. 15.

*des solutions, des structures et des tendances [des droits nationaux] »<sup>106</sup> comme l'écrivait François Terré.*

S'agissant des méthodes sociologiques, les recherches étant influencées par la façon dont le système politique et administratif est institutionnalisé, les réflexions sur les conditions actuelles de vulnérabilité des Etats de la C.E.M.A.C invitent à renouer avec une démarche de sociologie du droit dont l'objet vise à « *confronter des règles juridiques ou des concepts de droit [...] à la réalité sociale existante* »<sup>107</sup>. L'on pourrait ainsi saisir le devenir de ces Etats face au changement en y intégrant une réflexion anthropologique sur leur capacité « *à survivre et à se reproduire en tant que sociétés spécifiquement humaines, dans les conditions actuelles de généralisation de la vulnérabilité et de l'incertitude* »<sup>108</sup>.

L'idée n'est donc pas de partir des principes pour retrouver les principes. L'on voudrait confronter les principes à la réalité, au moins tel que les outils intellectuels disponibles permettent de l'approcher. Car, s'il n'y a aucun doute sur l'existence d'un droit de la sécurité civile dans les Etats de la C.E.M.A.C (bien qu'étant un droit parfois ineffectif), la réalité sociologique est plus complexe et conduit à évaluer la pertinence des orientations de ce droit. Dans cette optique, écrit James Mouangué Kobila, « *le droit apparait comme la résultante d'un contexte qu'il faut restituer et dont il faut tenir compte* »<sup>109</sup>.

Dans cette perspective, l'on aura enfin recours à la technique de l'entretien qui s'avère efficace dans la mesure où le mode de raisonnement qu'elle sous-tend est inductif et expérimental. Il est entendu que des précautions seront prises pour éviter les distorsions de communication grâce au minimum de confiance établi avec les interviewés.

---

<sup>106</sup> François TERRE, *Introduction générale au droit*, 5<sup>e</sup> éd. , Coll. Précis Dalloz, Paris, 2000, pp. 681, p. 417.

<sup>107</sup> Voir Olivier CORTEN, *op. cit.* , note n° 104. , p. 27.

<sup>108</sup> Michel DOBRE, *op. cit.* ,, note n° 80, p. 525.

<sup>109</sup> James MOUANGUE KOBILA, *Le Cameroun face à l'évolution du droit international des investissements*, thèse de doctorat, Université de Yaoundé II, Soa, 2004, tome I, pp. 245, p. 47.

## - La problématique :

La question centrale qui se pose dans le travail entrepris est celle de savoir comment faire face aux situations complexes, éviter et prévenir les crises dans un environnement où les vulnérabilités internes sont décuplées par la pauvreté ? En d'autres termes, que faire en cas de catastrophe dans un environnement où la capacité à gérer les risques est particulièrement limitée ? Comment répondre aux situations catastrophiques lorsque les politiques de prévention sont inopérantes et ont presque échoué ? Empruntant la question à Patrick Lagadec, « *que faire en pleine [catastrophe], lorsque les boussoles s'affolent et que la turbulence médiatique vient dramatiser encore cette situation très vite insaisissable ?* »<sup>110</sup>.

Les mutations en cours dans le domaine de la sécurité civile soulèvent inévitablement d'autres questions qui peuvent se greffer autour de cette interrogation majeure. En premier lieu, l'ordonnancement juridique des Etats de la C.E.M.A.C, tel que développé, est-il adapté pour la réception des concepts de vulnérabilité et de résilience afin de parvenir à une politique pertinente de prévention et de gestion des risques de catastrophe, ou est-il insuffisant et se heurte-t-il en conséquence à des obstacles dans la réduction des risques de catastrophe ? Dans cet ordre d'idée, la dialogique vulnérabilité - résilience ouvrirait-elle des perspectives vers une mutation du droit ? En second lieu, ce droit peut-il s'ouvrir vers un droit sous régional de sécurité civile au regard des recommandations internationales et régionales, ainsi que de l'apport des principes communautaires consacrés par la doctrine tels que la solidarité et la subsidiarité ? Cette interrogation appelle nécessairement une autre ; celle de la pertinence de la C.E.E.A.C à développer un droit sous régional de réduction des risques de catastrophe en Afrique centrale. Cet aspect de l'étude ramène à la question principale de Michel Crozier et d'Erhard Friedberg selon laquelle « *à quelle condition et au prix de quelle contrainte l'action collective, c'est-à-dire l'action organisée des hommes est-elle possible ?* »<sup>111</sup>.

---

<sup>110</sup> Patrick LAGADEC, La gestion des crises, outil de réflexion à l'usage des décideurs, Mc Graw-Hill, 1991, pp. 300, spéc. p. 7. [www.patricklagadec.net/fr/pdf/integral\\_livre1pdf](http://www.patricklagadec.net/fr/pdf/integral_livre1pdf). Consulté le 13 mars 2013.

<sup>111</sup> Michel CROZIER / Erhard FRIEDBERG, *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 1977, pp. 500. , spéc. p. 15.

En prolongeant le questionnement, il est possible d'ajouter quelques interrogations complémentaires :

- Comment harmoniser et rendre plus efficace, et partant plus efficiente l'action de la multitude d'acteurs lorsque survient une catastrophe ?
- L'équation politico-administrative et l'intervention des services centraux concourent-elles à une amélioration de la gestion des situations de crise ?
- Dans la pratique, quel équilibre nécessaire faut-il introduire pour juguler les inévitables chevauchements ou les cas de double emploi entre les nombreuses unités d'intervention existantes ?
- De quels atouts disposent ces Etats pour faire efficacement face aux situations d'urgence ?

Plus fondamentalement, s'intéresser à la sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C, revient à s'interroger sur l'organisation mise en place et sur les stratégies développées dans ces Etats.

Mais s'intéresser à la sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C. revient surtout, au-delà des incertitudes conjoncturelles qui affectent aujourd'hui la sécurité civile dans les Etats de la zone C.E.M.A.C, à se demander si les systèmes de sécurité civile en vigueur dans les Etats de cette sous-région se rattachent au modèle classique ou plutôt au modèle émergent.

#### **- L'hypothèse de recherche :**

L'on tâchera de démontrer que les systèmes de sécurité civile de la zone C.E.M.A.C se rattachent généralement, au modèle classique, en quasi-totale méconnaissance des évolutions qui, en Europe tendent à orienter les systèmes de sécurité civile vers l'option émergente.

En affinant cette hypothèse, l'on démontrera que le modèle classique de sécurité civile qui apparaît dans les textes est dévoyé en pratique.

Cette démonstration sera conduite en examinant premièrement, la dominante du modèle classique dans l'organisation de la sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C et, deuxièmement, les linéaments d'une approche émergente dans l'évolution de la sécurité civile de ces Etats, l'exigence du droit à la sécurité

s'affirmant de plus en plus. Elle s'impose d'ailleurs comme une nécessité pour les Etats. Au-delà de la protection des personnes et des biens, la sécurité civile concerne aujourd'hui la protection des communautés et de l'environnement. Savoir répondre à ces exigences est un véritable enjeu pour les Etats de la C.E.M.A.C.

A partir des éléments évoqués, l'on peut tenter de définir une démarche cohérente qui s'articulera autour de ces deux points.

## **PREMIERE PARTIE**

### **LA DOMINANTE DU MODELE CLASSIQUE DANS LE DROIT DE LA SECURITE CIVILE DES ETATS DE LA C.E.M.A.C.**

« Terre des hommes, terre qui nourrit de son sol, qui dispense les richesses minérales et énergétiques de ses entrailles, qui depuis quatre mille millénaires permet le développement conquérant de notre espèce. Mais aussi terre qui tue. Et qui tue de plus en plus »

Claude ALLEGRE, *Les fureurs de la terre*, Odile Jacob, Coll. « Points », Paris, 1987, 219 pp., p. 11.



L'avènement du XXI<sup>e</sup> siècle a mis en exergue l'importance des risques et des crises dans les sociétés modernes. La multiplication des catastrophes et leurs conséquences dommageables sur les personnes, les biens et l'environnement obligent les gouvernants, responsables de la sécurité collective, à investir ou à réinvestir de manière forte dans le champ du traitement des risques<sup>112</sup> et des crises<sup>113</sup>.

Les situations dramatiques, résultant notamment des inondations et des autres catastrophes survenues au cours de la dernière décennie dans les Etats de la C.E.M.A.C. sont autant d'indicateurs qui mettent inéluctablement en lumière d'une part, l'exigence et l'urgence de maîtriser les risques et les crises<sup>114</sup>, et d'autre part,

---

<sup>112</sup>Le risque est la «[c]aractéristique d'un événement, définie conjointement par sa vraisemblance d'occurrence et la gravité de ses conséquences ». Alain DESROCHES / Alain LEROY / Jean-François QUARANTA / Frédérique VALLEE. , *Dictionnaire d'analyse et de gestion des risques*, op. cit. , note n° 15, p. 364. Le Littré définit un risque comme un « péril dans lequel entre l'idée de hasard » ; mais le sens contemporain de cette notion fait appel à l'incertitude plus généralement que le hasard. Le Robert parle de « danger éventuel plus ou moins prévisible », ramenant le risque au danger. Or le « risque » ne s'emploie pas à la place de « danger ». Les spécialistes anglo-saxons distinguent d'ailleurs hasard et risk. La définition du Larousse semble donc être moins équivoque : « évènement éventuel, incertain, dont la réalisation ne dépend pas exclusivement de la volonté des parties et pouvant causer un dommage ». Depuis que cette notion de risque est au centre de la réflexion des juristes, ils la conçoivent en y apportant beaucoup de précisions. Un ouvrage autorisé en donne la définition suivante : « éventualité d'un évènement futur, incertain ou d'un terme indéterminé, ne dépendant pas exclusivement de la volonté des parties et pouvant causer la perte d'un objet ou tout autre dommage. En matière d'assurance, le terme désigne souvent l'évènement lui-même contre la survenance duquel on l'assure ». Vocabulaire juridique de Cornu (1987), cité par Céline GRISLAIN-LETREMY et al. , in : *Les risques majeurs et l'action publique*, Paris, La documentation française, 2012, pp. 352, spéc. p.12.

<sup>113</sup> Le terme de crise est diversement apprécié. Sa situation est généralement tributaire du champ disciplinaire de référence. Ainsi, en médecine, la crise est l'accident qui affecte une personne atteinte d'une maladie chronique ; en psychologie, elle correspond au moment où l'état psychologique atteint un paroxysme. Pour le juriste, la crise se confond avec une situation dégradée nécessitant de dépasser les règles usuellement applicables. Pour certains sociologues, ce terme ne réside ni dans l'importance de l'évènement dramatique qui est à son origine, ni même dans ses effets, mais, selon l'expression de Jean VIRET, « dans une défaillance du processus décisionnel » consécutive à la pression que subit la cellule de décision. C'est finalement « l'état d'une situation imprévue par rapport à une situation normale et pour faire face à laquelle l'organisation doit mettre en place des moyens particuliers, prévus ou non.[...] Cette situation se caractérise par la soudaineté du phénomène et l'urgence des mesures à prendre, la complexité de la situation due à l'accumulation pêle-mêle des informations [et] l'irrationalité due à la désagrégation du système, à la déréglementation, à la perte des références. » Voir Alain DESROCHES / Alain LEROY / Jean-François QUARANTA / Frédérique VALLEE. , *Dictionnaire d'analyse et de gestion des risques*, supra, note n° 15. , pp. 416 et 417.

<sup>114</sup> Claude LIENHARD notait déjà s'agissant des catastrophes que « [p]oint n'est besoin de longs descriptifs pour souligner les impacts de tels événements et les enjeux qui en découlent. Il suffit juste de se rappeler ces nombreux drames ancrés dans la mémoire collective de nos sociétés modernes, soit en raison de leur caractère marquant, soit en raison de leur caractère malheureusement répétitif ». Voir de cet auteur : « Pour un droit des catastrophes », Recueil Dalloz, 1995, chronique p. 91.

l'importance de la sécurité civile. De plus, comme le faisait déjà remarquer Patrick Lagadec en 1988,

« une série de défaillances technologiques a considérablement renforcé, ces dernières années, la préoccupation de nos sociétés pour les grandes questions de sécurité. Gouvernement, administrations publiques, groupes industriels, organes de presse, élus, syndicats, associations, populations en général sont sans cesse plus sensibles au problème [des risques naturels] et du "risque technologique majeur" »<sup>115</sup>.

Ce constat général est encore plus vrai dans les Etats de l'espace C.E.M.A.C.

L'on observe en effet, dans la quasi-totalité de ces Etats, une certaine prise de conscience des problèmes et des enjeux de sécurité civile ; les populations exigent par conséquent des réponses claires et adaptées, ainsi que de plus en plus de sécurité. S'il est légitime de s'interroger sur une modélisation globale et juridique des risques et des crises, il n'en est pas moins vrai qu'il incombe au droit de tenter de proposer des modes pertinents de prévention et de gestion des catastrophes.

Aussi, le droit doit-il être appelé à remplir sa fonction régulatrice dans un domaine qui se caractérise par une grande complexité<sup>116</sup>. Le droit de la sécurité civile se trouve en effet au confluent de toutes les disciplines juridiques. C'est donc à juste titre que Gilbert Boutté fait remarquer que « [d]evant cette complexité, les travaux de recherche montrent qu'aucune spécialité ou discipline n'est à même de proposer un modèle explicatif de la crise qui prendrait en compte toutes les dimensions »<sup>117</sup>.

---

<sup>115</sup> Patrick LAGADEC, *Etat d'urgence - Défaillance technologique et déstabilisation sociale*, op. cit. , note n° 64. , p.7.

<sup>116</sup> Les activités visant à maîtriser les risques majeurs sont complexes, c'est-à-dire sujettes à la survenue des aléas (événements imprévus ou imprévisibles) susceptibles de compromettre la réalisation de leurs objectifs. Expliquant la complexité de ces activités, Emmanuel PLOT, a énuméré une liste non exhaustive de ces facteurs de complexité, entre autres, les événements issus de l'approvisionnement en énergie par exemple lors d'un orage. Quoi qu'une alimentation de secours soit prévue, sa mise en route dans un délai extrêmement bref n'est jamais certaine. En second lieu, la structuration hiérarchique d'une organisation qui peut induire des processus de décision non maîtrisés. Les circuits de circulation de l'information peuvent être beaucoup trop lents, ou ne pas fournir aux responsables les informations nécessaires. Voir de cet auteur : *Quelle organisation pour la maîtrise des risques industriels majeurs ?* , Paris, L'Harmattan, 2007, pp. 235, pp. 67 et suivantes.

<sup>117</sup> Gilbert BOUTTE, *Risques et catastrophes : comment éviter et prévenir les crises ?* Montreuil, Edition du Papyrus, 2006, pp. 334, p.16.

L'on est donc en présence d'un nouveau champ de recherche sans frontières. Après l'essor du droit de la mer, la sécurité civile prend l'interdisciplinarité<sup>118</sup> en considération. Le droit de la sécurité civile transcende les frontières disciplinaires et « *restaure le dialogue des sciences en mettant à contribution divers champs du savoir pour relever un seul et même défi : celui de la survie de l'humanité* »<sup>119</sup>. Parce qu'il apparait comme connaissance du milieu naturel, de protection des personnes, des biens et de l'environnement, la nécessité d'un traitement global des risques et des catastrophes s'impose comme un défi pour les pouvoirs publics chargés de conduire les politiques nationales, sous régionales et régionales. La multiplicité des acteurs sectoriels impliqués dans cette lutte ajoute à sa complexité. La réponse à la demande sociale de sécurité civile suppose alors une mise en cohérence des politiques et une coordination des intervenants. Cette exigence apparait en particulier au sein des Etats membres de la C.E.M.A.C, garants de la protection des personnes, des biens et de l'environnement dans leur espace de compétence.

Précisément, la sécurité civile, politique publique pilotée par l'Etat, se décline en deux principales missions qui visent l'une à empêcher la réalisation de la crise par la prise des mesures nécessaires pour faire face à la menace ou au danger : c'est l'anticipation des événements par la mise en place de politique de prévention. La seconde consiste, quand survient la catastrophe, en un déploiement<sup>120</sup> d'une gestion

---

<sup>118</sup> Selon Madeleine GRAWITZ, l'interdisciplinarité, qui implique confrontation, échange de méthode, de concept et de point de vue, se distingue de la recherche pluridisciplinaire dans laquelle plusieurs sciences collaborent chacune conservant sa spécificité ; et la recherche transdisciplinaire qui se situe à un niveau d'abstraction élevé, utilise des théories et concepts communs à toutes les sciences sociales. Voir de cet auteur, *Méthode des sciences sociales*, Paris, Dalloz, 11<sup>e</sup> édition, 2001, pp. 1019. , p. 340.

<sup>119</sup> L'expression est de Maurice KAMTO, faisant référence au droit de l'environnement. Voir de cet auteur : « Droit et politiques publiques de l'environnement au Cameroun », Actes du colloque organisé les 29 et 30 Avril 1992 à l'Ecole Nationale Supérieure Polytechnique (E.N.S.P) de Yaoundé, Centre d'Etude de Recherche et de Documentation en Droit International et de l'Environnement (C.E.R.D.I.E), Mai 1993, p. 5. Dans le même sens de l'interdisciplinarité de cette matière, Sandrine REVET notait que « [c]ette dynamique se construit au croisement de plusieurs domaines (entre autres, le développement, l'humanitaire, l'environnement) et met en scène des acteurs de natures et de statuts divers. [...] Promue au rang des questions "transversales", dans la mesure où elle requiert la mobilisation de plusieurs secteurs, [...] ». Voir de cet auteur « Les organisations internationales et la gestion des risques et des catastrophes "naturelles" », *Les études du C.E.R.I.*, n° 157, septembre 2009, pp. 30. , p. 3. <http://www.ceri-sciencespo.com/publica/étude> consulté le 21 février 2012.

<sup>120</sup> Relativement à ce déploiement opérationnel, Gilbert BOUTTE écrivait à juste titre « *qu'on se place dans une approche de type militaire, le désastre étant conçu comme l'action de l'ennemi [...]* il est plus facile de penser les catastrophes selon un modèle de guerre qui conduit à l'analyse, en fonction d'une relation de cause à effet, des capacités de résistance des populations et des

opérationnelle et post-opérationnelle. Il est par conséquent possible d'envisager la dominante du modèle classique dans le droit de la sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C. sur le double plan de l'anticipation et de la gestion des crises. Cet itinéraire conduit à démontrer le caractère classique du cadre juridique d'anticipation des risques dans le droit de la sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C. (Titre I), et le classicisme des normes de gestion des crises dans cet espace sous régional (Titre II).

---

*organisations* ». Voir (Suite de la page précédente) de cet auteur, *Risques et catastrophes : comment éviter et prévenir les crises ?*, *op. cit.* , note n° 117, p.15.

## TITRE I

### LE CARACTERE CLASSIQUE DU CADRE JURIDIQUE D'ANTICIPATION DES RISQUES DANS LE DROIT DE LA SECURITE CIVILE DES ETATS DE LA C.E.M.A.C.

Le droit de la sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C. est construit autour d'un faisceau de dispositions normatives dont la finalité est de faire face, d'empêcher ou, tout au moins, de limiter la survenance des risques et d'en protéger les populations ou d'en atténuer les effets. Il procède donc par une identification préalable de la menace (le risque), puis par la mise en place des mesures de lutte.

Le droit se présente ainsi comme l'épicentre de la sécurité collective. Il n'atteint l'efficacité voulue dès lors que précisément, la protection des personnes, des biens et de l'environnement est encadrée par des normes juridiques substantielles et procédurales<sup>121</sup>. La protection civile présuppose l'édition de normes prohibitives et la mise en place des mesures préventives adéquates. Les anticipations normatives, caractéristiques du droit de la sécurité civile, lui confèrent ainsi le rôle de bouclier principal à l'action dommageable de l'homme.

Dans les Etats de l'espace C.E.M.A.C, l'approche préventive des risques tend à devenir une priorité en raison du développement industriel en cours dans la quasi-totalité des Etats de cette sous-région.

Face à la fréquence et à l'ampleur des catastrophes qui continuent de frapper, certains observateurs, notaient déjà que *nos sociétés* étaient engouffrées dans « *la civilisation du risque* »<sup>122</sup>, « *l'échelle grandiose de la technologie moderne [étant] aussi celle des risques qui l'accompagnent* », écrivait Patrick Lagadec<sup>123</sup> en 1981. Pour d'autres observateurs, *nos sociétés* sont devenues « [des] *société[s] du*

---

<sup>121</sup> Au sens de Muriel FABRE-MAGNAN qui renvoie les normes substantielles « à des règles matérielles uniformes qui vont s'appliquer directement aux sujets de droit [...] ». Pour cet auteur, « il ne suffit pas de savoir quelle est la juste répartition des droits et des devoirs entre les individus (règle substantielles), il faut encore que ceux-ci puissent faire valoir ces droits en justice, et donc des règles procédurales permettant la mise en œuvre juridictionnelle des droits. » Voir de cet auteur, *Introduction au droit*, Paris, PUF, Coll. « Que-sais-je ? », n° 1808, 2010, pp. 127, spéc. pp. 8 et 9.

<sup>122</sup> Patrick LAGADEC, *La civilisation du risque. Catastrophe technologique et responsabilité sociale*, *op. cit.*, note n°5.

<sup>123</sup> Patrick LAGADEC, *idem*, 4<sup>e</sup> de couverture.

risque »<sup>124</sup> ou encore, d'après les termes de Jean-Louis Fabiani et Jacques They, « [de] *société vulnérable* »<sup>125</sup>. Dans ces conditions, il apparaît nécessaire de poser des barrières de sécurité visant à diminuer la probabilité d'occurrence d'un événement redouté et rendre le risque résiduel<sup>126</sup> acceptable.

Pour anticiper sur les événements prévisibles, la sécurité civile a fait sienne l'adage populaire « *prévenir vaut mieux que guérir* », joliment exprimé par M. Callon et al. en ces termes : « *L'ignorance n'est pas une fatalité et [...] raisonner en terme d'incertitude, c'est déjà se donner les moyens d'en prendre mesure* »<sup>127</sup>. Formule concrétisée dans une double démarche classique de prévention perceptible à travers l'organisation mise en place (Chapitre I) et les mécanismes de prévention proprement dits (Chapitre II).

---

<sup>124</sup> L'expression est d'Ulrich BECK, *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*, Paris, Flammarion, 2008, pp. 528.

<sup>125</sup> Jean-Louis FABIANI / Jacques THEYS, *La société vulnérable. Evaluer et maîtriser les risques*, Paris, Presse de l'Ecole Normale Supérieure, 1987, pp. 674.

<sup>126</sup> Selon des auteurs, « *le risque résiduel est un risque subsistant après l'application des actions de réduction des risques* ». Ces actions de réduction des risques peuvent agir sur la gravité ou sur la probabilité (ou sur les deux) du risque initial. L'efficacité de cette réduction doit être évaluée. Le risque résiduel réel dépendra alors directement de l'efficacité évaluée et consolidée des actions en réduction du risque par l'analyse de leur potentiel de défaillance d'une part, et de l'efficacité consolidée de leur application sur le terrain d'autre part. Voir, Alain DESROCHES / Alain LEROY / Jean-François QUARANTA / Frédérique VALLEE, *Dictionnaire d'analyse et de gestion des risques*, op. cit., note n° 15, p. 393.

<sup>127</sup> M. CALLON / P. LASCOUME / Y. BARTHE, *Agir dans un monde incertain*, Paris, Le Seuil, 2001. Cité par Jean VIRET / Jean-Luc QUEYLA, op. cit., note n° 36, p.155.

## CHAPITRE I LE CARACTERE CLASSIQUE DE L'ORGANISATION DE LA PREVENTION DANS LE DROIT DE LA SECURITE CIVILE DES ETATS DE LA C.E.M.A.C.

En droit de la sécurité civile, la prévention participe de la protection de la personne humaine. Le respect de la dignité humaine suppose que l'on puisse reconnaître à chacun le droit de la défendre et d'en exiger sa protection. Les « *jurislatores* » de la sous-région ont tenu compte de cette valeur sacrée de la dignité humaine qui permet « *de présenter aujourd'hui la dignité comme la raison d'être des droits fondamentaux* »<sup>128</sup>.

La Constitution de la République du Congo en son article 7, fait état du caractère sacré de la personne humaine, de l'obligation absolue qu'a l'Etat de la respecter et de la protéger<sup>129</sup>. Selon les dispositions de l'article 35 de cette Loi fondamentale, « *[t]out citoyen a le droit à un environnement sain, satisfaisant et durable et a le devoir de le défendre [...]* ». Dans le même sens, le préambule de la Loi Camerounaise du 18 janvier 1996 portant révision de la constitution du 2 juin 1972<sup>130</sup> dispose que « *[t]oute personne a droit à un environnement sain. La protection de l'environnement est un devoir pour tous. L'Etat veille à la défense et à la promotion de l'environnement* ».

Au sixième paragraphe du préambule de la Charte Africaine des droits de l'Homme et des Peuples, les Etats parties reconnaissent que « *[...] les droits fondamentaux de l'être humain sont fondés sur les attributs de la personne humaine, ce qui justifie leur protection internationale et que d'autre part, la réalité et le respect*

---

<sup>128</sup> Dominique CHAGNOLLAUD / Guillaume DRAGO, (dir.), *Dictionnaire des droits fondamentaux*, Paris, Dalloz, 2006, pp. 751. , p. 249. Relativement aux développements sur les droits fondamentaux, voir, Etienne PICARD, *Droits fondamentaux*, in : Denis ALLAND / Stéphane RIALS (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, pp. 544-549 ; Gregorio PECES-BARBA Martinez, *Théorie général des droits fondamentaux*, PARIS, L.G.D.J, 2004, pp. 497.

<sup>129</sup> L'article 7 de cette Constitution dispose: « *La personne humaine est sacrée et a droit à la vie. L'Etat a l'obligation absolue de la respecter et de la protéger* ». La Constitution de la République du Congo du 20 janvier 2002, Journal officiel de la République du Congo, édition spéciale, février 2002.

L'article 17 de la Constitution du Tchad n'en dit pas moins : « *[l]a personne humaine est sacrée et inviolable. Tout individu a droit à la vie, à l'intégrité de sa personne, à la sécurité, à la liberté, à la protection de sa vie privée et de ses biens* ».

<sup>130</sup> Loi n° 96-06 du 18 janvier 1996 portant révision de la Constitution du 02 juin 1972. L'article 65 de cette loi dispose expressément que « *le préambule fait partie intégrante de la Constitution* ».

*des droits du peuple doivent nécessairement garantir les droits de l'homme »*<sup>131</sup>. Mais, ce devoir des Etats de protéger la population contre les risques et les catastrophes est plus explicite dans la Convention européenne des droits de l'homme qui recommande aux Etats un niveau élevé de protection et l'adoption de mesures de préventions aptes à atteindre ce niveau<sup>132</sup>. Pour atteindre le niveau de protection voulu, note Claire Vial<sup>133</sup> ces dispositions rappellent l'importance du respect du principe de prévention. Ainsi, dans l'arrêt *Oneryildiz*, la cour<sup>134</sup> met l'accent sur « *le devoir primordial de mettre en place un cadre législatif et administratif visant une prévention efficace et dissuadant de mettre en péril le droit à la vie »*<sup>135</sup>.

Dans les Etats de l'espace C.E.M.A.C, la question occupe de plus en plus une place de choix. Aussi, les ministres et les chefs de délégation en charge de la prévention des risques de catastrophe en Afrique, déclaraient, lors d'une conférence que

« les efforts de développement qui omettent d'intégrer la prévention des risques de catastrophe, pourraient accroître la vulnérabilité des populations et de leurs biens. De ce fait, nous croyons que la prévention des risques et catastrophes pour la construction des sociétés plus résilientes, est l'un des plus grands défis auxquels les gouvernements, les communautés et la communauté internationale font face de nos jours »<sup>136</sup>.

---

<sup>131</sup> Charte Africaine des droits de l'homme et des peuples, adoptée par la dix-huitième Conférence des Chefs d'Etats et de Gouvernement, le 18 juin 1981 à Nairobi au Kenya.

<sup>132</sup> Selon Claire VIAL, « *l'article 2, paragraphe 1 de la Convention européenne des droits de l'homme astreint l'Etat [...] à prendre les mesures nécessaires à la protection de la vie des personnes relevant de sa juridiction* ». Voir de cet auteur, « le devoir des Etats de protéger la population contre les catastrophes », *in* : Les sciences juridiques à l'épreuve des catastrophes et des accidents collectifs. Retour sur 15 ans d'expérience, d'expertise et de réflexion, *loc. cit.*, p. 161.

<sup>133</sup> Claire VIAL, « Le devoir des Etats de protéger la population contre les catastrophes », *idem*.

<sup>134</sup> Il s'agit de la Cour européenne des droits de l'homme.

<sup>135</sup> C.E.D.H. , Grande Chambre, 30 novembre 2004, *Oneryildiz*. c/ Turquie, req. n° 48939/99, § 71. Citée par Claire VIAL, *idem* , p. 165.

<sup>136</sup> Déclaration de la Deuxième Conférence Ministérielle Africaine sur la Prévention des Risques de Catastrophe tenue à Nairobi, au Kenya, du 14 au 16 avril 2010. *In* : Programme d'Action Elargie pour la Mise en œuvre de la Stratégie Régionale Africaine sur la Prévention des Risques de Catastrophe (2006-2015) et Déclaration de la 2eme Conférence Ministérielle Africaine sur la Prévention des Risques de Catastrophe, 2010. *Commission de l'Union Africaine/Stratégie Internationale de Prévention des Catastrophes*. p.15.



Par ailleurs, l'essor scientifique et technique, ainsi que l'amorce d'un véritable développement concrétisé par de grands investissements<sup>137</sup> contraignent aujourd'hui les Etats de la sous-région à des approches préventives de gestion des risques et des crises.

Ces approches s'articulent principalement, d'une part, autour de chacun des Etats et, d'autre part, autour des collectivités territoriales décentralisées, des associations et autres organismes spécialisés. Les structures et les moyens sont certes répartis dans un dispositif général qui résulte des règles propres de sécurité civile, mais d'usage éprouvé lors des crises et des catastrophes. L'on s'intéressera donc aux structures et aux ressources de prévention des risques dans le droit de la sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C (Section I). L'ampleur des missions de sécurité civile explique la difficulté de déterminer la répartition précise des compétences dans ce domaine. (Section II).

## **Section I- Les structures et les ressources de prévention des risques et des crises dans le droit de la sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C.**

D'une manière générale, les structures de sécurité civile sont difficiles à cerner; elles sont même, pour reprendre l'expression de Jean Viret et Jean-Luc Queyla, « *d'une complexité déroutante* »<sup>138</sup> et résultent d'une inadéquation entre des structures très éparpillées, l'insuffisance criarde de moyens consentis pour la couverture des risques et des crises, ainsi que l'enchevêtrement des compétences et des responsabilités de divers acteurs impliqués.

Il importe par conséquent de rappeler tout d'abord ce qu'est une structure. Selon A. Lalande, la structure est « *la disposition des parties qui forment un tout* »<sup>139</sup>.

---

<sup>137</sup> Cinq des six Etats de la C.E.M.A.C. , le Cameroun, le Congo, le Gabon, la Guinée Equatoriale et le Tchad se sont engagés dans des grands chantiers de développement (constructions des ports en eau profonde, des centrales thermiques, des centrales à gaz, des infrastructures de communication...) et comptent être parmi les pays dits émergents dans deux décennies. La République Centrafricaine traîne le pas en raison de la pauvreté de son sous-sol, de trouble et d'insécurité que connaît ce pays.

<sup>138</sup> Jean VIRET / Jean-Luc QUEYLA, *op. cit.* , note n°36. p.79.

<sup>139</sup> A. LALANDE, *Vocabulaire technique de la philosophie*, Paris, P.U.F. , 1962, p. 1031. Cité par Charles EISENMANN, *Ecrits de droit administratif*, Paris, Dalloz, 2013, pp. 655, spéc. p. 4.

Autrement dit, c'est la manière dont les parties d'un ensemble sont arrangées entre elles, un ensemble organisé, considéré dans ses éléments les plus fondamentaux. Plus profondément, l'analyse des structures fait apparaître des lignes de division de ce corps et les articulations de ses divers composants liés les uns les autres, par définition, mais qui sont distincts et individualisables néanmoins<sup>140</sup>.

Ceci abouti naturellement à constater que le terme de structure est très voisin de celui de "forme" d'une part, et, d'autre part, très proche de celui d'organisation, entendu comme « *un ensemble formé de parties différentes qui coopèrent* »<sup>141</sup>. Du point de vue d'une analyse des structures organiques, l'idée de structure postule une unité de corps en dépit des différences internes qu'elle n'exclut pas. Dans le domaine de la sécurité civile, tout comme ailleurs, la notion de structure des Etats est selon Eisenmann,

« envisagée [...] comme un grand corps complexe, composé d'un nombre toujours important de parties individualisées : c'est la distinction de ces parties, et d'abord son principe, et c'est la relation où elles sont les unes les autres, qui définissent la structure du corps. [...] Cette structure de l'Administration n'est pas une donnée naturelle, mais résulte du " *fait de l'homme* " ; elle est création de pensées et volontés humaines ; dans les Etats modernes, elle est établie par voie de réglementation juridique, elle est l'œuvre du Droit »<sup>142</sup>.

A cet égard, les Etats de la C.E.M.A.C. ont, à divers titres, subi l'influence juridique des pays Européens qui avaient jadis assuré l'administration des territoires sur lesquels ils exercent aujourd'hui leur souveraineté. L'influence espagnole est ainsi perceptible dans la législation et la réglementation de la Guinée Equatoriale, alors que les cinq autres Etats de la C.E.M.A.C. s'inspirent largement du droit français en la matière<sup>143</sup>. La distinction traditionnelle entre structure fonctionnelle et

---

<sup>140</sup> Charles EISENMANN, *idem*.

<sup>141</sup> *Idem*.

<sup>142</sup> *Idem*.

<sup>143</sup> Relativement à cette influence, Joseph-Marie BIPOUN-WOUM, notait, que « *l'influence juridique des puissances coloniales s'est faite sentir jusqu'au niveau de l'organisation constitutionnelle des nouveaux Etats. C'est ainsi que la Constitution française de 1958 [...] a servi de modèle quasi uniforme aux constituants de l'Afrique noire d'expression française* ». Voir de cet auteur, « Recherche sur les aspects actuels de la réception du droit administratif dans les Etats d'Afrique Noire d'expression française : le cas du Cameroun ». In : *Revue Juridique et Politique Indépendance et Coopération* (R.J.P.I.C.), Paris, septembre 1972, T 26, n° 3, pp. 297 à 472, p. 360.

structure territoriale laisse donc croire que les politiques publiques de sécurité civile n'ont pas échappé à cette influence caractérisée sur le plan institutionnel par la diversité des structures de prévention (Paragraphe I) et des ressources éparses qui s'avèrent de plus en plus insuffisantes (Paragraphe II).

### **Paragraphe I- La diversité des structures de prévention**

Aujourd'hui dans les Etats modernes, l'administration est définie comme la « *fonction de l'Etat et des personnes de droit public consistant à assurer l'exécution des lois et à exercer les pouvoirs propres de l'exécutif ne relevant pas de la fonction constitutionnelle ou de la fonction diplomatique* »<sup>144</sup>. Elle est chargée d'une série de tâches et des missions diverses et hétérogènes qu'il convient de prendre en compte pour dégager la structure susceptible d'apporter les diverses solutions possibles que peuvent recevoir les problèmes identifiés. Ceci étant, le problème de la structure fonctionnelle peut être énoncé selon deux angles d'approche. Le premier est formulé comme suit : « à combien [...] d'organes, de corps administratifs distincts, cet ensemble de tâche va-t-il être confié ? [...] »<sup>145</sup>. La définition de la typologie des structures fonctionnelles accolées à la sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C. présente dans cette hypothèse deux types de solutions : la première consiste à confier l'ensemble des missions de l'administration à une seule et unique Administration. La solution « *pluraliste* »<sup>146</sup> quant à elle est celle qui confère et distribue les tâches multiples entre deux ou plusieurs structures administratives distinctes. Les systèmes de sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C semblent s'orienter vers cette deuxième solution. Ils comprennent plusieurs structures compétentes en matière de prévention et de gestion des catastrophes. Ces

---

<sup>144</sup> Rémi ROUQUETTE, *op. cit.*, note n° 29, p.41.

<sup>145</sup> Charles EISENMANN, *supra*, p. 13.

<sup>146</sup> L'expression est de Charles EISENMANN, *idem*. Il note par ailleurs que « *la première solution donne bien un appareil administratif de structure unitaire, si on le considère sous l'angle des tâches ou fonction ; elle institue un corps d'administration un et unique, pour assurer la tâche administrative totale ; elle ne divise pas l'organisme sur la base de distinctions de fonctions. Le deuxième groupe de solution donne plusieurs appareils administratifs, il divise "l'administration" en plusieurs corps chargés d'assurer chacun une partie déterminée de la masse des tâches administratives, [...]* »

structures sont observables aussi bien au niveau central que dans le cadre de la gestion déconcentrée et décentralisée de l'Etat.

Posé sur le plan global de l'Etat, la seconde approche se laisse énoncer en des termes suivants : telle tâche administrative sera-t-elle confiée à un corps ou appareil d'organes un et unique dans et pour l'Etat tout entier, ou sera- elle au contraire confiée à une série de corps ou appareils différents et distincts pour des portions différentes du territoire qu'il faudra alors désigner ou constituer ? La réponse semble faire l'unanimité dans la doctrine. Les auteurs reconnaissent en effet les administrations dont la compétence s'étend sur l'ensemble du territoire d'un Etat d'une part, et, d'autre part, celles dont les compétences sont limitées à une partie, à une subdivision du territoire étatique, ou à une circonscription territoriale administrative déterminée<sup>147</sup>.

Le modèle d'organisation administrative en cours dans les Etats de la C.E.M.A.C, en matière de protection des personnes, des biens et de l'environnement, est généralement le fruit d'une réception partielle voire totale du modèle français hérité de la colonisation. Construits autour des municipalités jusqu'aux lendemains des indépendances, ce modèle a connu de nombreuses mutations structurelles concrétisées aujourd'hui sur le plan national par l'implication de plusieurs départements ministériels dans le domaine de la prévention et de la gestion des catastrophes, d'une part, et, sur le plan territorial, par l'action des municipalités et des services déconcentrés de l'Etat, d'autre part. Dès lors que la distinction est faite entre structure fonctionnelle et structure territoriale, il est permis de se demander s'ils ont la même importance ou si l'aspect qui semble correspondre à l'un ne l'emporte pas sur celui qui correspond à l'autre.

Dans l'architecture actuelle de la sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C, la prééminence de l'Etat est considérable dans l'organisation générale de la prévention au niveau central (A). Quand l'Etat fait appel aux structures territoriales de l'administration par le transfert des compétences aux collectivités locales à la faveur de la décentralisation, les maires se retrouvent sans capacité réelle pour assurer les

---

<sup>147</sup> *Idem.*

missions de prévention ; les sapeurs-pompiers apparaissent donc comme une alternative face à cette défaillance. Tel semble être l'organisation de la prévention au niveau décentralisé. L'urgence d'assumer une gouvernance plus locale de la sécurité civile dans l'organisation de la prévention à ce niveau semble de toute évidence nécessaire (B).

### **A- La prééminence de l'Etat dans l'organisation de la prévention**

Réécrivons- en la définition, afin de mieux faire apparaître la prééminence de l'Etat dans l'organisation de la prévention. Une administration d'Etat, ou nationale, « est une administration dont l'organe suprême est un organe central [...] dont la compétence n'est pas limitée à une fraction seulement de la collectivité par un élément d'ordre territorial »<sup>148</sup>. Elle est dite centralisée quand « l'organe suprême, « le chef » - individuel ou collégial - est un organe central auquel les organes locaux du même secteur sont hiérarchiquement subordonnés »<sup>149</sup>.

C'est dans un tel contexte que Jean Viret et Jean-Luc Queyla ont, avec pertinence, justifié la prééminence de l'Etat dans la prévention des situations d'urgence en faisant notamment observer que

« le pilotage d'une politique publique [...] dans le domaine de la sécurité civile, la nécessité de disposer, jusqu'au niveau national, des instruments de gestion des situations d'urgence [...], la mise en place et l'activation des moyens de l'Etat, mais aussi la capacité à répondre à l'influence politique croissante des sapeurs-pompiers, sont autant d'éléments qui ont obligé les pouvoirs publics à renforcer les différents échelons administratifs d'Etat compétents en matière de sécurité civile, au plan national comme au plan déconcentré »<sup>150</sup>.

Plus encore, la prévention des risques et des crises d'aujourd'hui exige des connaissances scientifiques et techniques pointues<sup>151</sup> dont seuls les Etats peuvent disposer.

---

<sup>148</sup> Charles EISENMANN, *idem*, p. 33.

<sup>149</sup> *Idem*, p. 36.

<sup>150</sup> Jean VIRET / Jean-Luc QUEYLA, *Sécurité civile en France : organisation et missions*, *op.cit.*, note n° 36, p. 91.

<sup>151</sup> Une bonne gestion des risques et des crises suppose en effet une parfaite connaissance des phénomènes générateurs et des vulnérabilités des milieux physiques et humains. Le rôle de la

C'est donc à juste titre que les structures de sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C se caractérisent par la mainmise de l'Etat, tant au niveau national (1) qu'à travers les structures étatiques déconcentrées de sécurité civile (2).

### **1. La mainmise de l'Etat sur les structures nationales de sécurité civile**

Le constat peut se vérifier dans la quasi-totalité des Etats de la C.E.M.A.C. Les mutations en cours des systèmes de sécurité civile de cet espace sous régional se sont traduites, au fil du temps, par des rivalités et des conflits de compétences entre les départements ministériels en charge de la protection des populations contre les calamités publiques. Dans presque tous ces Etats, les problèmes de prévention et de gestion des catastrophes ont oscillé entre les ministères de l'Administration territoriale, de la Défense, des Affaires sociales, ou encore de l'Environnement. Bien qu'étant un domaine de compétences partagées, les rivalités autour de cette activité tendent néanmoins à se cristalliser dans le cadre d'un ministère : celui en charge de l'intérieur.

Ces Etats ont pourtant opté pour une approche globale et décentralisée, multisectorielle et pluridisciplinaire, en droite ligne des politiques gouvernementales en cours dans la sous-région, faisant ainsi de la protection civile un thème de ralliement des partenaires en amont et en aval.

La traduction de cette mainmise de l'Etat dans les structures nationales de sécurité civile (a) appelle néanmoins quelques correctifs (b).

#### **a) La traduction de la mainmise de l'Etat dans les structures de sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C**

Au Cameroun<sup>152</sup>, les dispositifs législatifs et réglementaires relatifs à la protection civile sont très anciens et datent des premières années de l'indépendance. C'est en 1960, en effet, que ce pays hérite de l'administration coloniale d'un embryon

---

recherche scientifique et technique étant de produire ces connaissances sans lesquelles l'on se livrerait à la navigation à vue.

<sup>152</sup> L'énumération suit l'ordre alphabétique des Etats de la C.E.M.A.C

de lutte contre les feux et incendies constitué de trois casernes de sapeurs-pompiers dans les villes<sup>153</sup> de Yaoundé, de Douala et de Nkongsamba.

De 1961 à 1995, la protection civile Camerounaise va connaître des transformations au sein du ministère de l'Administration territoriale. Le service de la Protection civile rattaché à la Direction des Affaires politiques (ci-après : « D.A.P ») de ce département ministériel, est érigé en Cellule en 1992 mais relevant du Secrétariat Général du ministère. C'est en 1995<sup>154</sup>, à la faveur d'un Décret portant organisation du Ministère de l'Administration Territoriale qu'est créée la Direction de la Protection Civile (ci-après : « D.P.C.».)

Mais le changement majeur du dispositif de protection civile de ce pays remonte à l'année 1986, suite à la catastrophe du lac Nyos du 21 août, avec la publication de la loi du 6 décembre 1986<sup>155</sup>. Cette loi apporte les premières clarifications quant à la définition de la protection civile<sup>156</sup> et crée le cadre légal de l'intervention de l'armée en cas de catastrophe<sup>157</sup>. Ce texte a aussi le mérite de mettre en place un Conseil National de la Protection civile, chargé d'assister le président de la République dans l'exercice de ses fonctions<sup>158</sup>.

---

<sup>153</sup> Les deux premières villes citées sont respectivement les capitales politique et économique du Cameroun. La ville de Nkongsamba, à cette période était considérée comme la 3ème ville du pays.

<sup>154</sup> Décret n° 95/232 du 6 novembre 1995 portant organisation du ministère de l'Administration territoriale.

<sup>155</sup> Loi n° 86/016 du 6 décembre 1986 portant réorganisation générale de la protection civile.

<sup>156</sup> L'article 1<sup>er</sup> de la Loi du 6 décembre 1986 dispose que : « *la protection civile consiste à assurer en permanence la protection des personnes, des biens et de l'environnement contre les risques d'accidents graves, de calamités ou de catastrophes, ainsi que contre les effets de ces sinistres* ». Cette définition pourrait-on dire restrictive de la « *sécurité civile* » qui est restée constante il y a presque trois décennies ne permet pas d'appréhender tous les contours de cette notion, contrairement à celle française, plus précise dans la mesure où elle « *concourt à la protection générale des populations, en lien avec la sécurité publique [...] et avec la défense civile* ». Voir Bertrand PAUVERT, Livre VII : Sécurité civile, in : Olivier GOHIN / Xavier LATOUR (dir), *Code la sécurité intérieure*, Paris, LexisNexis, 2014, pp. 1036. Spéc. pp. 245-304.

<sup>157</sup> L'article 9 dispose que « *[d]ans les zones de commandement opérationnel, la Protection Civile peut être assurée par l'autorité militaire sur sa demande* ».

<sup>158</sup> L'article 3 de cette loi dispose en effet que « *dans l'exercice de ses prérogatives, le président de la République est assisté d'un Conseil National de la Protection Civile dont la composition et les attributions sont fixées par décret* ». Ce Conseil, créé dix ans plus tard après la catastrophe du lac Nyos par décret n° 96/054 du 12 mars 1996, est chargé de la mise en œuvre de la politique générale de protection civile, de l'évaluation nationale détaillée des risques de catastrophes naturelles et technologiques, d'accidents graves et de calamités, de proposer au président de la République les mesures de prévention appropriées. Il n'a pas siégé à ce jour. Pourtant, il est appelé à siéger « *au moins une fois l'an sur convocation de son Président [...] et de plein droit en cas de calamité ou de catastrophe déclarées*», (article 7 du Décret). Le Comité Technique Permanent, qui est

Une autre avancée dans le domaine de la protection et de la prévention des risques est matérialisée douze années plus tard par la création, auprès du ministère de l'Administration territoriale et de la décentralisation (ci-après : « M.I.N.A.T.D. »), d'un Observatoire National de Risques (ci-après : « O.N.R. ») chargé, entre autres, de la collecte, de la gestion et de la diffusion des informations sur les risques naturels, technologiques, industriels et anthropiques, de la publication d'un bulletin conjoncturel des risques et à la mise en œuvre de toute action de sensibilisation et d'information préventive sur les risques. L'O.N.R. est aussi le cadre de concertation et de collaboration des différentes administrations, des organismes publics ou privés nationaux et internationaux impliqués dans la gestion préventive des risques<sup>159</sup>.

Les missions dévolues aux autorités en charge de la conduite des actions de sécurité civile sont du reste précisées par le Décret du 13 avril 2005<sup>160</sup>. La Direction de la Protection Civile de ce ministère, dont les autorités administratives (Gouverneurs de région, Préfets et Sous-Préfets) constituent le relais local, est chargée précisément :

- de l'organisation générale de la protection civile sur l'ensemble du territoire ;
- des études sur les mesures de protection civile en temps de paix comme en temps de guerre, en liaison avec les administrations impliquées,
- de la préparation des stages de formation des personnels de protection civile,
- de la coordination des moyens mis en œuvre pour la protection civile, notamment les secours, le sauvetage, la logistique, l'utilisation des forces supplétives et auxiliaires.

Les problèmes de sécurité civile ont évolué de manière presque identique, au Congo et au Gabon.

---

l'organe exécutif de ce Conseil, ainsi que ses démembrements Provinciaux et Départementaux prévus dans ce Décret (Article 8 du décret) attendent depuis dix-sept ans d'être mis en place.

<sup>159</sup> Voir l'article 2 de l'Arrêté n°037/PM du 19 mars 2003 portant création, organisation et fonctionnement d'un Observatoire national des risques qui précise *in extenso* les missions de l'O.N.R.

<sup>160</sup> Voir article 13 du Décret n° 2005/104 du 13 avril 2005 portant organisation du ministère de l'Administration territoriale et de la Décentralisation. Ce texte reprend entièrement les dispositions antérieures des décrets n° 98/147 du 17 juillet 1998 et n° 95/23 du 6 novembre 1995 portant organisation du ministère de l'Administration territoriale.



Au Congo, c'est suite à l'éclatement en 1973 de la Direction des Services de Sécurité, qu'un service national de la protection civile, chargé d'étudier, de préparer la politique d'organisation de secours sur le territoire national et de coordonner l'activité des services d'incendie, a été créé au sein de la Direction de la Sécurité Publique par décret n° 73/162 du 18 mai 1973. Quatre ans plus tard sera mise en place la Direction de la Protection Civile<sup>161</sup>.

En 1984, après la tenue des assises du IVème congrès du Parti congolais du Travail, le ministère de l'Intérieur fusionne avec celui de la Défense pour donner naissance au Ministère de la Défense et de la Sécurité par décret n° 84/936 du 25 octobre 1984. La Direction de la Protection Civile fera alors partie des Directions du ministère de la Défense et de la Sécurité.

En 1989, la Direction de la Protection Civile a refait surface au sein de la Direction Générale de la Police Nationale.

En 1995, par la loi n° 05-95 du 21 mars 1995, il est créé une Direction Générale de la Protection Civile<sup>162</sup>.

Ces variations ont aussi été observées au Gabon, à partir de deux textes signés le même jour.

Le premier<sup>163</sup>, un Décret du 18 janvier 2008, attribue le secteur de la prévention des calamités naturelles au ministère de l'Environnement, du Développement durable et de la Protection de la nature. Le second<sup>164</sup>, un autre Décret signé le même jour, confère le secteur de la Protection civile au ministère de l'Intérieur, des Collectivités locales, de la Décentralisation, de la Sécurité et de l'Immigration. Ces réformes ont eu pour incidence la mise en place de deux

---

<sup>161</sup> Par un décret n° 77/50 du 3 novembre 1977 portant création, attributions et organisation de la Direction de la Sécurité Publique.

<sup>162</sup> Voir, Justin Claris MVIRY, *La protection civile au Congo-Problèmes et perspectives*, Mémoire pour l'obtention du Brevet de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature du Congo, 1995-1996.

<sup>163</sup> Article 1<sup>er</sup> du Décret n° 65/PR/PM du 18 janvier 2008 portant attribution du secteur de la prévention des calamités naturelles au ministère de l'environnement, du développement durable et de la protection de la nature.

<sup>164</sup> Article 1<sup>er</sup> du Décret n° 68/PR/PM du 18 janvier 2008 portant attribution du secteur de la protection civile au ministère de l'Intérieur, des Collectivités locales, de la Décentralisation, de la Sécurité et de l'Immigration.

structures majeures : une Direction de la Protection Civile et une Direction Générale de la Prévention des Risques. A ce stade de l'analyse, l'on peut d'ores et déjà entrevoir les nombreux conflits qui pourraient souvent survenir à l'occasion de la mise en œuvre d'une réglementation ou de la gestion d'une crise, les acteurs et les structures de gestion desdits risques étant très nombreux.

Outre la dualité fonctionnelle ci-dessus décrite, l'édifice juridique du Gabon s'est enrichi de trois autres structures. Il s'agit :

- du Fonds de Concours pour Risques (ci-après : « F.C.R. »)<sup>165</sup>, destiné au financement des programmes et des projets ou des micro-projets de lutte contre les catastrophes et les calamités ;

- de la Plate-forme Nationale pour la Prévention et la Réduction des Risques de Catastrophe (ci-après : « P.N.P.R.R.C. ») qui a pour mission de coordonner et de renforcer la collaboration pluridisciplinaire en vue de pérenniser les activités de prévention et de réduction des risques de catastrophe. La P.N.P.R.R.C. comprend un Comité de pilotage, une Coordination nationale, un Secrétariat permanent et des Comités Provinciaux.

- de la Commission de Contrôle et de suivi de la gestion des espaces non bâtis et des zones à risque dans les villes Gabonaises, chargée de formuler des propositions en matière de création, d'équipement et de gestion des espaces publics non bâtis<sup>166</sup>.

En République Centrafricaine par contre, les réponses nationales en matière de prévention des catastrophes ont presque toujours été ponctuelles ; sans doute à cause des crises institutionnelles que connaît ce pays<sup>167</sup>. Toutefois, l'autorité

---

<sup>165</sup> Ce Fonds de Concours pour Risques a été créé par la loi n° 21/2004 du 2 février 2005 relative aux plans d'exposition aux risques (ci-après : P.E.R) (article 16). Selon l'article 3 de ce texte, « les [P.E.R.] visent à - déterminer la nature des risques et des zones exposées - prescrire des mesures, des techniques et opérations à mettre en œuvre pour la prévention des catastrophes, la limitation ou la préparation de leurs conséquences dommageables - fixer et garantir les modalités techniques de planification des aides de secours aux sinistrés [...] ».

<sup>166</sup> Arrêté n° 00683/PM du 29 septembre 2010 portant création, attributions et fonctionnement de la commission de contrôle de suivi de la gestion des espaces non bâtis et des zones à risques dans les villes gabonaises.

<sup>167</sup> La RCA traverse de graves crises quasi-ininterrompues sur le plan politique et militaire depuis les années 1979.

normative de ce pays, a mis en place un Comité National de lutte contre l'incendie, les feux de brousse et autres calamités, chargé de la conception et de la mise en œuvre des mesures de prévention et de secours destinées à assurer la sauvegarde des personnes et des biens en cas d'accidents, de sinistres, de catastrophes et de divers cataclysmes<sup>168</sup>.

Afin de moderniser le dispositif de sécurité civile, il a été créé par un acte de juillet 2012 du Premier ministre de ce pays, un Comité de réflexion chargé de la mise en place d'un cadre institutionnel pour la prévention et la réduction des risques de catastrophes comprenant toutes les parties prenantes.

Les premières conclusions de ce Comité ont donné lieu à l'élaboration de la cartographie des risques naturels, ainsi qu'à un réseau de relais humanitaires dont la finalité est d'apporter des réponses rapides face aux crises humanitaires dans les zones affectées par des conflits armés.

Ainsi, la sécurité civile assurée par de multiples acteurs doit, au sein de chaque Etat, mettre à contribution les compétences de plusieurs ministères<sup>169</sup>, la prévention ne pouvant être le monopole d'un département ministériel. Toutefois, afin de donner une image homogène et cohérente de ces structures éparpillées et juxtaposées, généralement opposées et se traduisant par des démarches de fonctionnement autonomes, il y a lieu d'y apporter des corrections.

---

<sup>168</sup> Article 2 du Décret n° 83.127 du 12 mars 1983 portant organisation et fonctionnement du Comité National de lutte contre l'incendie, les feux de brousse et autres calamités. Cet article énumère les membres de ce Comité composé de représentants des ministères de la Défense, de l'Agriculture, des Travaux publics, de l'Intérieur, des Eaux, Forêts, Chasse et Pêches, de la Santé Publique, des Affaires Sociales et de la Croix-Rouge.

<sup>169</sup> De la lecture croisée du cadre juridique des Etats de la C.E.M.A.C., il ressort ce qui suit en matière d'actions complémentaires de prévention : les Ministères en charge des problèmes de l'environnement ont généralement pour mission de prévenir et de réduire les pollutions, la gestion des établissements classés, les plans d'urgence y relatifs ainsi que les plans d'exposition aux risques ; les ministères de la Santé sont généralement chargés des soins médicaux et de l'aide médicale d'urgence ; les ministères de l'Industrie sont généralement chargés des risques industriels et technologiques, les ministères en charge des problèmes urbains s'occupent généralement des plans d'occupation des sols, les ministères en charge des questions de défense sont, à travers les sapeurs-pompiers, le bras séculier de la sécurité civile, les ministères en charge des transports s'occupent généralement des problèmes météorologiques.

## **b) Les correctifs nécessaires à envisager**

Les structures de sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C font en effet face ici, à une relative fragmentation d'autant plus forte et préjudiciable qu'elles traduisent une segmentation institutionnelle. Construites dans l'urgence et en dehors de toute réflexion approfondie, ces structures ne sont presque pas hiérarchisées. Elles fonctionnent en vase clos, peu reliées entre elles, et n'offrent suffisamment pas l'image d'une coordination réussie ; mais, davantage celle d'une juxtaposition d'espaces parallèles et concurrents.

Les espoirs révélés aux lendemains de la deuxième Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes de janvier 2005 à Hyogo sont déçus de ce point de vue. Il n'est pas excessif d'affirmer que la mise en place de politique de sécurité civile dans la zone de la C.E.M.A.C s'effectue de manière non coordonnée, traduite par des doubles emplois, des incohérences et des lacunes diverses.

La cohérence ne traduit pas non plus les relations entre les divers départements ministériels impliqués dans la prévention et la gestion des catastrophes. Les conflits normatifs sont dans ce contexte, endémiques et risquent de produire des situations plutôt inextricables.

Les correctifs nécessaires à envisager appellent la mise en place de document de politique publique transversal et interministériel. L'absence d'un tel document nuit significativement aux diverses actions de prévention entreprises dans chacun de ces Etats. Le constat fait par Vincent Dye, voici près de deux décennies, est sans équivoque :

« L'analyse des missions successives de la sécurité civile au cours des cinquante dernières années montre que l'organisation a plus souvent visé à apporter des réponses conjoncturelles à des situations ponctuelles que cherché à traduire en termes juridiques une politique d'ensemble, [cohérente et efficace] »<sup>170</sup>.

L'efficacité des structures de prévention incite à mettre en place une gouvernance des risques appropriée. Annie Bartoli préconise l'introduction de management public. Elle précise à cet égard que, « *le management public*

---

<sup>170</sup> Vincent DYE, *op. cit.*, note n° 33, p. 96.

correspond à l'ensemble des processus de finalisation, d'organisation, d'animation et de contrôle des organisations publiques visant à développer leurs performances générales et à piloter leur évolution dans le respect de leur vocation »<sup>171</sup>. Cette assertion laisse apparaître que les démarches managériales de sécurité civile doivent essentiellement s'orienter en fonction du double critère de performance et d'efficacité. Elles se distinguent ainsi de l'analyse des politiques publiques. Le management, renchérit Jacques Chevallier,

« constituera un compromis entre l'exigence nouvelle d'efficacité et l'attachement au particularisme de la gestion publique [...] ; mais l'efficacité s'apprécie d'abord par rapport au degré de réalisation d'objectifs fixés. [...] Le management public visera à améliorer l[es] performance[s] publique[s] dans le domaine de la sécurité civile] en permettant à l'administration d'atteindre les objectifs qui lui sont assignés à coût minimal »<sup>172</sup>.

C'est dans cette perspective que, sous l'instigation de l'O.N.U. / S.I.P.C., un nouvel instrument correctif de réduction de risques émerge dans les Etats de la sous-région. Il s'agit des plates-formes de réduction des risques de catastrophes, issues du Cadre d'Action de Hyogo. Ce Cadre d'Action encourage les Etats à « appuyer la création de mécanismes nationaux intégrés de réduction des risques de catastrophe tels que les Plates - formes nationales multisectorielles, ou le renforcement de celles qui existent déjà ».

La plate-forme nationale pour R.R.C peut être définie comme

« un forum ou comité avec plusieurs parties prenantes créé, contrôlé et dirigé par les nationaux eux-mêmes [...] Elle plaide en faveur de la R.R.C à différents niveaux et sert, par un processus coordonné et participatif, de mécanisme de coordination, d'analyse et d'apport de conseils dans les domaines prioritaires qui exigent des actions concertées »<sup>173</sup>.

---

<sup>171</sup> Annie BARTOLI, *Le management dans les organisations publiques*, Paris, Dunod, 2eme éd., 2005, pp. 97- 98. Cité par Pierre MULER, *Les politiques publiques*, Paris, PUF, Coll. « Que sais-je ? », 2011, pp. 126. , p. 19.

<sup>172</sup> Jacques CHEVALLIER, *L'Etat postmoderne*, Paris, L.G.D.J, 2003, p. 67. Cité par Pierre MULER, *ibid* pp. 19-20.

<sup>173</sup> Voir : Publication de la Stratégie Internationale de Prévention des Catastrophes / Nations Unies, UN/ISDR-03-2007-Geneva, pp. 21, p. 5.

Il s'agit pour ce nouvel outil d'apporter et de mobiliser les connaissances, les aptitudes et les ressources nécessaires afin d'intégrer la R.R.C dans les politiques, la planification et les programmes de développement.

Ces plates-formes visent, dans l'intérêt d'un développement durable, à contribuer dans un pays à l'instauration de la résilience face aux catastrophes en réalisant trois objectifs majeurs rappelés par la S.I.P.C, à savoir:

- servir de mécanisme de coordination dans la perspective d'un renforcement de la collaboration et de la coordination multi-intervenants en vue de pérenniser les activités de R.R.C par un processus consultatif et participatif dans le cadre de la mise en œuvre du Cadre d'action de Hyogo ;

- promouvoir un environnement favorable au développement d'une culture de prévention des catastrophes par des actions de plaidoyer et de conscientisation sur l'importance et la nécessité d'une intégration de la R.R.C aux politiques de planification et aux programmes de développement ;

- faciliter l'intégration de la R.R.C aux politiques, à la planification et aux programmes nationaux aux divers secteurs du développement ainsi qu'aux politiques et aux programmes internationaux ou bilatéraux d'aide au développement.

La plate-forme de R.R.C tend ainsi à s'imposer comme le nouvel instrument susceptible d'aider les Etats de la sous-région à réduire au minimum les vulnérabilités et les risques de catastrophe auxquels ils font face. Elle intègre la dimension transversale de la matière et de plus, elle est accompagnée d'un ensemble d'indicateurs ou de principes<sup>174</sup> capables de réagir et de s'adapter aux changements, les conjonctures nationales étant dynamiques au plan politique, socio-

---

<sup>174</sup> L'application de ces grands principes varie d'un pays à l'autre ; elle est définie par chaque pays selon les spécificités propres au pays lui-même, avec l'appui de la communauté internationale si nécessaire. Ces principes sont les suivants : i- les plates-formes pour la R.R.C devraient percevoir la R.R.C comme une responsabilité nationale et une question transversale qui rentre dans le cadre des processus de développement durable ; ii- les plates-formes nationale pour la R.R.C devraient recourir à un processus participatif pour faciliter l'engagement de divers secteurs reflétant une grande diversité de perspectives et d'action, et partir des systèmes et des mécanismes existants ; iii- les plates-formes nationales de R.R.C devraient impulser des changements positifs par des efforts concertés et coordonnés au niveau surtout des processus de formulation de politiques et de planification ainsi qu'au niveau des rouages administratifs et des mécanismes de prise de décisions ; iv- les plates-formes pour la R.R.C devraient encourager la mise en application du Cadre de Hyogo aux niveaux national et local.

économique et écologique. Leur mise en place est en cours dans les Etats de la C.E.M.A.C depuis les années 2010.

## **2. La mainmise de l'Etat à travers les structures étatiques déconcentrées de sécurité civile.**

Les structures étatiques déconcentrées sont des services extérieurs constitués par les autorités et les agents qui dépendent d'un ministère et répartis sur le territoire avec des pouvoirs de décision plus ou moins importants. Ces organes non centraux et généralement spécialisés sont des relais nécessaires de l'administration centrale et sont soumis au pouvoir hiérarchique. Leur action s'inscrit dans le cadre d'une circonscription administrative et l'ensemble de ces ressorts territoriaux définit la géographie administrative de l'Etat. Lorsque de telles autorités sont créées, l'on parle de déconcentration<sup>175</sup>.

La déconcentration conduit au transfert de pouvoirs détenus par les autorités centrales de l'Etat en direction d'autres autorités qui lui sont hiérarchiquement subordonnées. Elle atténue les effets de la centralisation en permettant aux citoyens de bénéficier des services de proximité.

L'on peut s'en tenir à deux principaux niveaux dans le cadre des Etats de la C.E.M.A.C : le département et la région, à la tête desquels se trouvent respectivement les Préfets et les Gouverneurs. Ce sont des fonctionnaires polyvalents ayant des tâches administratives très larges et variées<sup>176</sup>, et dont les

---

<sup>175</sup> Selon Georges BURDEAU, « *La déconcentration s'analyse en la remise à des agents locaux de l'Etat (Préfets, Gouverneurs) ou à des agents des services d'Etat spécialisés [...] du pouvoir d'utiliser spontanément des prérogatives de puissances publiques en prenant des décisions et en les faisant exécuter. [...] Elle s'oppose à la décentralisation en ce que les autorités investies du pouvoir de décision deviennent les représentants du gouvernement central, sont nommées et révoquées par lui, mettent en œuvre sa puissance et reçoivent de lui des instructions et des directives. Selon l'expression d'Odilon Barret, "c'est toujours le même marteau qui frappe, seulement, on a raccourci le manche". Ce qui a parfois favorisé la confusion entre décentralisation et déconcentration c'est l'existence d'un cadre local de compétence. Mais la ressemblance est superficielle car, tandis que les agents "déconcentrés" commandent au nom de l'Etat, les organes décentralisés statuent au nom de la collectivité secondaire dont ils procèdent.* » Voir de cet auteur, *Traité de sciences politiques*, tome II, L'Etat, Paris, L.G.D.J., 1949, pp. 577, spéc. p. 326.

<sup>176</sup> Dans les Etats de la C.E.M.A.C, les préfets et les gouverneurs représentent l'autorité de l'Etat dans les départements et les régions respectivement. Ils assurent de nombreuses missions dont entre autres la mise en œuvre des politiques nationales ; ils assurent un rôle d'information en expliquant les mesures prises par l'Etat, et, à l'inverse, rendent compte de la réalité du terrain. Ils

missions dans le domaine du traitement des risques et crises collectifs se sont significativement élargies.

Claude Gilbert relève que ce champ de compétences,

« qui correspond grosso modo aux questions de " *sécurité civile* ", est l'un de ceux où le pouvoir préfectoral s'est nettement affirmé [...]. Le préfet, en tant que représentant de l'Etat, n'a cessé d'être conforté dans son rôle de garant de la sécurité collective, habituellement considéré comme relevant de la responsabilité suprême de *l'Etat* »<sup>177</sup>.

Jean Viret abonde dans le même sens, lorsqu'il souligne que « [t]out le dispositif étatique, au niveau du département, est construit autour du préfet qualifié par les textes d'unique représentant de l'Etat dans le département »<sup>178</sup>. Il est évident que la réforme française de 1982 sur la décentralisation a porté atteinte à certains pouvoirs des préfets en limitant leur tutelle sur les collectivités locales et en supprimant leurs attributions d'exécutif du département. Néanmoins, comme le remarque Jean-Jacques Gleizal,

« tandis que le corps [préfectoral] arrivait à enrayer un déclin en occupant des positions stratégiques dans les nouvelles administrations décentralisées, l'institution parvenait peu à peu à redéfinir ses missions et à retrouver un rôle que la politique de déconcentration de 1992 allait confirmer »<sup>179</sup>.

Telle est la configuration générale des structures déconcentrées de prévention des catastrophes appliquée en zone C.E.M.A.C. Il y a lieu d'explorer leur ossature au regard des interrogations que cette prépondérance étatique peut susciter. Claude Gilbert se demandait justement si les préfets et les autres responsables impliqués<sup>180</sup> ont la possibilité d'assumer pleinement les compétences et les responsabilités qui leur sont formellement reconnues dans un domaine de plus en plus exposé, et de la

---

coordonnent l'ensemble des services déconcentrés de l'Etat. Disposent de pouvoir de police notamment celui de substitution du maire en cas de carence de celui-ci.

<sup>177</sup>Claude GILBERT, « *Traitement des risques collectifs et action des Préfets : entre procédures formelles et pratiques* », in : Jean-Jacques GLEIZAL (dir.), *Le Retour des Préfets*, Grenoble, Centre d'Etudes et de recherche sur le droit et l'administration publique (C.E.R.D.A.P), P.U.G, 1995, pp. 249, spéc. p. 129.

<sup>178</sup> Jean VIRET/Jean-Luc QUEYLA, *op. cit.*, note n° 36, p. 96.

<sup>179</sup> Jean-Jacques GLEIZAL (dir.), *Le retour des préfets, ibid.*, p.5 .

<sup>180</sup> L'ajout est de nous.



façon dont est appréhendée aujourd'hui la responsabilité de l'Etat dans le traitement de ces risques.

Ainsi, comme l'énonce le rapport administratif élaboré au terme des investigations consécutives à la catastrophe de Nsam au Cameroun <sup>181</sup>, « [l]e principe de prévention est fondamental et présent dans tous les textes légaux et réglementaires qui gèrent le maintien de l'ordre public au Cameroun. C'est l'exercice de la police administrative, dont le renseignement est un aspect cardinal, qui permettra de prévenir les désastres »<sup>182</sup>.

Les gouverneurs et les Préfets sont, dans les régions et les départements respectivement, représentants du Président de la République, du Gouvernement et de chacun des ministres. Ils sont investis pour le compte du Gouvernement d'une mission d'information et de coordination en matière sécuritaire, économique, sociale et culturelle. Outre les forces de police, de la gendarmerie et de l'armée mises à leur disposition pour emploi, ils disposent généralement d'un service ou d'un bureau chargé des questions de sécurité civile. Au Cameroun par exemple, les services du gouverneur comprennent une division de la police et de l'organisation administrative chargée, notamment de la protection civile. A la préfecture existe un service des affaires sociales et culturelles dont l'une des missions est relative à la prévention et à la R.R.C.

Dans le cadre de leurs missions de coordination des services déconcentrés de l'Etat<sup>183</sup>, les autorités administratives disposent d'autres instances statutaires ou ponctuelles de mise en œuvre en matière de prévention des catastrophes. Au Cameroun, les deux principales instances de réflexion, d'analyse et de traitement des affaires de telles questions sont le Comité de Coordination Opérationnel (ci-

---

<sup>181</sup> La catastrophe de Nsam survenue à Yaoundé le 14 février 1998 a causé 200 morts suite à l'explosion de deux wagons citerne transportant de l'essence sur une voie ferrée à l'entrée d'un dépôt pétrolier.

<sup>182</sup> Jean-Pierre NANA, Cours d'initiation à la protection civile, Université de Yaoundé II, décembre 2005, pp. 107. , spéc. p. 56.

<sup>183</sup> La coordination des activités de l'Etat dans une unité administrative conduit l'autorité administrative à présider régulièrement plusieurs réunions ou séances de travail. Elles sont statutaires ou ponctuellement organisées d'initiative, d'ordre de la hiérarchie ou sur indication des chefs de services techniques qui sollicitent l'autorité administrative dans le cadre de la collaboration horizontale.

après : « C.C.O. ») et la Réunion de Coordination Administrative (ci-après : « R.C.A. »).

Le C.C.O.<sup>184</sup> est une instance formelle, créée dans chaque circonscription administrative et composée pour l'essentiel des responsables en charge des questions de sécurité. Il s'agit d'une véritable tour de contrôle et d'un observatoire chargé de veiller, d'analyser et de conseiller l'autorité administrative à qui incombe la responsabilité du maintien de l'ordre dont la sécurité civile est l'une des composantes.

La R.C.A quant à elle, regroupe autour de l'autorité administrative, les chefs de services déconcentrés de l'Etat, à l'effet d'examiner les problèmes administratifs et socio-économiques de la circonscription.

Le schéma est, à quelques variables prêt, le même dans les autres Etats de la C.E.M.A.C.

Au Congo, selon les termes de la loi du 17 janvier 2003<sup>185</sup>, l'organisation administrative divise le territoire en départements, communes, arrondissements, districts, communautés urbaines, et les communautés rurales. Le département et la commune sont à la fois des circonscriptions administratives et des collectivités locales. L'arrondissement, le district, la communauté urbaine, la communauté rurale, le quartier et les villages sont des circonscriptions administratives.

Le département, placé sous l'autorité d'un préfet, « *constitue l'échelon de conception, de programmation, d'harmonisation, de soutien, de coordination et de contrôle des actions et des opérations de développement économique, social et culturel qui s'y réalisent grâce à l'intervention de l'ensemble des services des administrations civiles de l'Etat [...]* »<sup>186</sup>.

---

<sup>184</sup> Au Cameroun, le C.C.O. est organisé par l'Instruction présidentielle n° 22/PRF du 22 novembre 1969, modifiée par celle n° 16/CAB/PR du 21 mars 1978.

<sup>185</sup> Articles 2 et 3 de la loi n° 3 - 2003 du 17 janvier 2003 fixant l'organisation administrative territoriale.

<sup>186</sup> Article 8 de la loi n° 3-2003 du 17 janvier 2003, *idem*.

Dans le cadre du renforcement des capacités structurelles de ce pays, il existe des Directions régionales de la Protection Civile chargées, entre autres, d'apporter aux Préfets l'expertise nécessaire dans le domaine.

L'organisation déconcentrée de la République du Gabon divise l'administration du territoire en six unités dont trois, la province, le département et le district sont des circonscriptions administratives à la tête desquelles se trouvent respectivement les Gouverneurs, les Préfets et les Sous-Préfets.

En plus de leurs attributions traditionnelles, il est institué auprès de chaque Gouverneur de province un Comité Provincial pour la prévention et la réduction des risques de catastrophe<sup>187</sup> comprenant, outre le Gouverneur qui en assure la présidence, les services de la santé, l'équipement, les forces de défense et de sécurité, la Croix- Rouge locale, l'éducation nationale, le budget, l'agriculture, l'environnement ainsi que l'urbanisme.

Ce Comité est notamment chargé de la collecte et de l'analyse de données relatives aux risques et aux catastrophes ainsi que de la mise en œuvre des programmes de prévention et de réduction des risques et de catastrophe.

Le Tchad, pays sahélien éprouvé par plusieurs années de guerre a, dès les années 1980, mis sous agenda des actions visant à prévenir la sécheresse et la désertification.

Ainsi, « *il est créé dans chaque chef-lieu de département des Comités Régionaux d'Action chargé d'identifier les programmes susceptibles de recevoir une aide alimentaire en Food For Work (nourriture pour le travail) en appui au développement* »<sup>188</sup> et des Equipes Mobiles Régionales chargées d'identifier les zones à risques, d'évaluer l'état médico - nutritionnel et les besoins des populations sinistrées, de contrôler et de veiller à la bonne utilisation des aides. De plus, le

---

<sup>187</sup>Article 16 du décret n° 0672/PR/MISPID du 13 mai 2001 portant création, attributions et fonctionnement de la Plate - Forme Nationale pour la Prévention et la Réduction des Risques de Catastrophe.

<sup>188</sup> Article 16 de l'Arrêté n° 083/MSAPS/DG/86 portant création du Comité d'Action pour la sécurité Alimentaire et l'appui au développement. L'article 20 du même texte crée des structures similaires au niveau de chaque sous-préfecture (Comité Sous-Préfectoral).

Décret n° 83.127 en son article 4 créé « *dans chaque chef-lieu de préfecture [...] un sous-comité de lutte contre l'incendie, les feux de brousse [...]* ».

En définitive, les autorités administratives de la sous-région, en l'occurrence les préfets et les gouverneurs, disposent sur le plan territorial d'une panoplie d'instruments aussi large qui peut leur permettre d'imprimer une unité d'action et de donner un sens à l'activité administrative en matière de prévention et de gestion des catastrophes.

Parallèlement à cette mainmise écrasante des structures de l'Etat, il importe d'avoir à l'esprit que la gestion des risques et des crises pose inéluctablement le problème de l'articulation des pouvoirs locaux et du pouvoir central. Point n'est besoin de rappeler que les risques interpellent d'abord les pouvoirs locaux et les politiques locales car, lorsque survient la catastrophe, même si elle présente des conséquences d'envergure nationales, elle est toujours fondamentalement locale. Il est par conséquent normal, comme le souligne Philippe Roqueplo, « *que les populations locales se considèrent comme les premières concernées et que la gestion du risque relève pour une grande part des instances politiques locales* »<sup>189</sup>. L'urgence d'assumer une gouvernance plus locale de la sécurité civile dans l'organisation de la prévention au niveau décentralisé est ainsi posée.

## **B- L'urgence d'une gouvernance locale de la sécurité civile**

L'organisation de la sécurité civile s'est, au départ, développée dans un cadre purement local. L'idée était de laisser au maire le soin de prévenir par des précautions convenables, et de faire cesser par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux. La police municipale a d'ailleurs pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la tranquillité, la sécurité et la salubrité publique<sup>190</sup>.

---

<sup>189</sup> Philippe ROQUEPLO, « Les enjeux politiques de la gestion du risque », in : Jean – Louis FABIANI / Jacques THEYS, *La société vulnérable Evaluer et maîtriser les risques*, Paris, Presse de l'Ecole normale supérieure, 1987, pp. 674, spéc. [79-88].

<sup>190</sup> L'article 87.1 de la loi [Camerounaise] n° 2004 – 18 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux communes dispose que la police municipale a pour missions « *la prévention, par des précautions convenables, et l'intervention, par la distribution des secours nécessaires, en cas d'accident et de fléaux calamiteux, tels que les incendies, les inondations ou tous autres accidents* ».

Les sinistres et les catastrophes étaient alors considérés comme « *des affaires de proximité* », et par conséquent, faisaient partie de la police municipale. C'est dans ce contexte qu'un service d'incendie avait été créé à la mairie de Brazzaville, en République du Congo, avec un essor réel dans les années 1955-1956.

La décentralisation s'impose donc au centre de cette gouvernance locale avec la création de nouvelles entités, dotées de la personnalité juridique et qui s'administrent librement mais sous le contrôle de l'Etat et disposent de ressources propres. Les communes, le département et la région sont les principales administrations décentralisées dans l'espace C.E.M.A.C. Bien que le processus de décentralisation soit encore moins marqué, voire timide dans ces Etats, il a en revanche le mérite de mieux tenir compte des spécificités locales.

Dans le domaine de la prévention et de la gestion des catastrophes, face à la complexité des risques et des crises, ainsi qu'à l'insuffisance des moyens communaux, l'on assiste plutôt, dans la sous- région, comme partout ailleurs, à un glissement progressif des compétences de sécurité civile au profit de l'Etat. Il en sera fait cas à travers l'analyse de l'organisation de la prévention au niveau décentralisé (1) et les sapeurs-pompiers présentés comme une alternative à cette ancienne structure de secours (2).

### **1. L'organisation de la prévention au niveau décentralisé**

Le droit des Etats de la C.E.M.A.C consacre trois types de collectivités territoriales décentralisées : la commune le département et la région. Bien qu'ayant en tout temps des attributions en matière de prévention des catastrophes, les responsabilités du maire au titre de la police municipale peuvent être relues et interprétée différemment aujourd'hui compte tenu de la portée technique et

---

*naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, la mise en œuvre de mesures d'urgence en matière de sécurité, d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, le recours à l'intervention du représentant de l'Etat, auquel il est rendu compte des mesures prescrites* ». L'article 83 du Décret n° 2003-20 du 6 février 2003 portant fonctionnement des circonscriptions administratives en République du Congo est presque identique : « *le maire est chargé de la police municipale. Cette fonction concerne notamment [...] le soin de prévenir par des précautions convenables et la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux tels que les incendies, les inondations, les éboulements de terrain, les maladies épidémiques, ou contagieuses, les épizooties.* »

scientifique, ainsi que de l'ampleur des phénomènes des risques majeurs. Au niveau communal, l'organisation des services de secours tend à « être mise en sommeil » (a). L'on a pourtant noté dans le domaine, un dessaisissement de l'Etat au profit des collectivités territoriales suite aux lois sur la décentralisation qui ont transféré aux élus locaux une part de responsabilité dans la prévention des risques. Malheureusement leur mise en œuvre reste attendue (b).

#### **a) L'organisation communale des services d'incendie et de secours**

L'édifice juridique de base<sup>191</sup> des Etats de la C.E.M.A.C ne fait presque pas référence au maire en matière de sécurité civile, son rôle y est mentionné de manière secondaire. Il faut parcourir les codes communaux et d'autres textes législatifs et réglementaires pour déceler la place qu'occupent les édiles dans la prévention des risques et des crises.

Dans le domaine de la prévention précisément, en dehors de certaines dispositions législatives ou réglementaires telles que celles des installations classées qui excluent l'exercice des pouvoirs de police municipale, d'autres par contre sont clairement énoncées en ce qui concerne les obligations du maire dans le domaine<sup>192</sup>. Pourtant, la gestion des crises n'est pas uniquement du seul ressort de l'Etat. Le maire est responsable de la sécurité sur le territoire de sa commune. La réussite des opérations de premier secours est souvent liée au degré d'implication du niveau local. Des auteurs ont à juste titre relevé qu'en situation de crise, « l'efficacité est maximale lorsque les populations locales sont associées, actrices, voire initiatrices de leur propre sécurité »<sup>193</sup>.

---

<sup>191</sup> A titre d'illustration, il s'agit : pour le Cameroun, de la loi N° 86/016 du 06 décembre 1986 portant réorganisation générale de la protection civile, de la loi n° 90-47 du 09 décembre 1990 relative à l'état d'urgence, du décret N° 96/054 du 12 mars 1996 fixant la composition et les attributions du Conseil National de la Protection Civile, du Décret N° 98-31 du 09 mars 1998 portant organisation des plans d'urgence et des secours en cas de catastrophes ou de risque majeur ; pour le Congo, du Décret N° 2001-249 du 26 mai 2001 portant organisation de secours en cas de catastrophes naturelles ou d'accidents majeurs. En ce qui concerne le Gabon, l'on peut citer la Loi n° 21/2004 du 2 février 2005 relative aux plans d'exposition aux risques.

<sup>192</sup> La police municipale a précisément pour mission d'assurer, en relation avec les autorités administratives compétentes, la tranquillité, la salubrité et l'ordre public.

<sup>193</sup> Frédéric LEONE / Nancy MESCHINET DE RICHEMOND / Freddy VINET, *Aléas naturels et gestion des risques*, op. cit. , note n° 7, p. 264.

Quoi qu'il en soit, le maire doit veiller, même en l'absence de textes précis, aux conditions de sécurité de la commune. Par exemple en amont, dans le cadre de l'examen des permis de construire, afin d'éviter précisément les risques d'inondation ou de glissement de terrain. Le maire peut aussi agir « *a posteriori* », lors des déclarations qui lui sont adressées par les exploitants de certains établissements. Rien ne lui interdit, si la prévention n'est pas suffisamment garantie, ou en cas de péril imminent et particulier résultant de l'inopérance des règles ordinaires, de procéder à une « *légalité de rechange* ». La « *légalité de rechange* » caractérisée par des mesures individuelles interdisant des activités à hauts risques et dangereuses d'une part, par des prescriptions détaillées pour atteindre l'objectif de prévention d'autre part. Son inertie peut être considérée ici comme une faute lourde. Il pourrait également se prévaloir du *principe de précaution* qui commande de subordonner l'autorisation d'une activité ou d'un produit potentiellement dangereux à la connaissance la plus complète possible du ou des risques, sans se limiter à ceux qui sont prévisibles en l'état des certitudes scientifiques.

Par ailleurs, il est de jurisprudence constante que, devant l'urgence et face à une situation suffisamment grave, le maire peut poursuivre l'exécution des mesures de sécurité en cas de résistance d'un exploitant ou d'un propriétaire<sup>194</sup>. Ce qu'il importe de souligner avec force, c'est qu'en dépit de l'étatisation des problèmes de sécurité civile qui s'inscrit d'ailleurs à contre-courant de la décentralisation en cours dans l'ensemble des Etats de la C.E.M.A.C, le rôle du maire et de la commune restent entier en matière de prévention des situations d'urgence.

Dans la pratique toutefois, force est de constater à l'issue d'une analyse de la réalité du terrain, que la plupart des projets de textes ou des initiatives pouvant servir de fondement à la prévention ou à la gestion des catastrophes sont reléguées au rang des accessoires juridiques, aussi bien au plan national qu'au plan local. Même les collectivités locales disposant de budget important n'investissent pas dans les mesures de prévention. Il en résulte une absence de visibilité et de lisibilité quand

---

<sup>194</sup> C'est donc à juste titre « *qu'un arrêt du Conseil d'Etat du 5 mars 1971 a condamné la S.N.C.F qui avait refusé d'exécuter les mesures à elles prescrites à bon droit par le maire pour éviter l'inondation de la commune et qui avaient dû être mises en œuvre par le Service départemental de Secours* ». Voir, André-Pierre BROU, *La protection civile*, Paris, PUF, Coll. « Que-sais-je ? », 1977, pp. 123. , spéc. p. 23.

survient une crise. L'on y trouve ni plan communal de prévention et de secours, encore moins de plan communal de sauvegarde. Ces plans ne sont même pas à l'état d'esquisse dans bon nombre de communes, pourtant exposées aux risques divers. De sorte que les édiles de la quasi - totalité des collectivités territoriales décentralisées de la zone C.E.M.A.C sont des acteurs absents, ou passifs dans la lutte contre la réduction des risques de catastrophe.

Au - delà des questions de répartition des compétences qui confèrent l'essentiel des attributions de sécurité civile au représentant de l'Etat, de l'insuffisance de ressources humaines et financières, tout indique pourtant qu'une politique de prévention, de sécurité et de protection des personnes et des biens ne peut se concevoir plus longtemps en dehors des élus locaux. Si la sécurité civile continue d'être pensée comme le domaine exclusif de l'Etat, l'on ne devrait en revanche pas sombrer dans les errances du centralisme. La sécurité est un bien commun dont la mise en œuvre nécessite un renforcement de la démocratie locale. Les élus d'une municipalité, et particulièrement le maire, doivent par conséquent occuper une place centrale dans les politiques locales de sécurité civile, concertée avec leurs partenaires locaux. Il ne s'agit pas, comme l'affirme Emile Thérrouin,

« de faire des maires des shérifs ou d'opter pour une décentralisation totale de sécurité [civile], mais d'orienter réellement l'action publique en fonction des attentes et des besoins des territoires et des habitants, et de s'appuyer sur les spécificités et les innovations locales. [...] Il est, dans tous les cas, acquis que des marges de progrès sont à trouver dans la gouvernance locale des politiques publiques de sécurité [civile] »<sup>195</sup>.

L'un des prochains défis à relever par les Etats de la C.E.M.A.C. serait de faire des maires de la sous-région des vrais patrons de la sécurité civile. Si l'on prétend sensibiliser les populations à tous les niveaux des Etats, rapprocher les services des usagers, mener des politiques adaptées aux contextes locaux, seule la mise en œuvre d'un arsenal législatif et réglementaire « *décentralisateur* » pourrait donner plus de consistance à la démocratie locale. Les maires disposent déjà de

---

<sup>195</sup> Emile THEROUIN, Sécurité, prévention et tranquillité publique Retour d'expérience à Amiens, Paris, Cahiers de la Sécurité, Revue de l'Institut National des Hautes études de la Sécurité et de la Justice, n° 26, La documentation Française, 2013, pp. 142, pp. 20-28, spéc. p. 28.



réels pouvoirs en matière d'aménagement urbain, seulement, il faut tout mettre en œuvre afin que ceux-ci soient en capacité d'exercer les attributions qui les sont confiées. Emile Théroüin écrivait dans ce sens que

« la sécurité est un bien commun. Sa mise en œuvre demande un renforcement de la démocratie locale, son développement exige des méthodes novatrices, mobilisant des savoir-faire multiples et reposant sur des nouveaux partenariats entre des acteurs qu'aucun lien hiérarchique ni habitude de travail n'obligent à collaborer »<sup>196</sup>.

Pour ce faire, il conviendrait de soutenir davantage et reconnaître indispensable d'associer les élus locaux au pilotage des politiques de sécurité civile. La mise en œuvre des départements et des régions dans le cadre de la décentralisation serait donc d'un réel apport.

#### **b) Parachever le processus de décentralisation par la mise en œuvre des départements et des régions**

Le processus de décentralisation en cours dans les Etats de la C.E.M.A.C a consacré de nouvelles collectivités territoriales décentralisées, accompagné de quelques dispositions relatives à la prévention des risques. L'on pourrait croire que les manquements observés dans la gestion locale des crises aient incité les législateurs de la sous-région à entrevoir de nouveaux cadres décentralisés de prévention et de gestion des catastrophes, ce qui traduirait ainsi une volonté de tenir compte du constat de la difficulté à gérer des crises d'ampleur significative dans le cadre strict d'une commune ou d'un département.

Outre les communes, l'on distingue deux autres collectivités territoriales décentralisées : le département et la région.

Le législateur gabonais consacre le département comme le deuxième niveau de décentralisation. Selon l'article 27, « *le département est une collectivité territoriale de droit public dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Il est*

---

<sup>196</sup> *Idem*. L'auteur fait référence aux travaux du F.F.S.U et du Forum européen pour la sécurité urbaine, notamment Sécurité, démocratie et villes- Manifeste d'Aubervilliers et Saint-Denis, décembre 2012.

*administré par un organe délibéré élu, le conseil département* »<sup>197</sup>. Les législateurs congolais et tchadiens s'inscrivent dans le même sens ; pour le Congo en effet, « *l'administration décentralisée se réalise dans le cadre du département [...]* »<sup>198</sup> ; par contre, le Tchad se singularise en introduisant dans son processus de décentralisation un niveau supplémentaire : la région. L'article 1 de la loi organique de ce pays dispose que « [...] *les collectivités territoriales décentralisées de la République du Tchad sont [...] les départements [et] les régions* »<sup>199</sup>. Alors que le département est une collectivité décentralisée qui constitue l'échelon de relais entre les communes et la région, celle-ci est un échelon de conception et de planification régionale de l'action économique et sociale de l'Etat. Ce niveau supplémentaire se rapproche de la conception Camerounaise de la décentralisation.

Au Cameroun en effet, la région constitue la seconde collectivité territoriale décentralisée<sup>200</sup>. Elle est définie comme étant « *une collectivité territoriale décentralisée constituée de plusieurs départements* »<sup>201</sup>. Ce modèle se distingue ainsi de ceux des autres Etats de la C.E.M.A.C, ainsi que du modèle français de la décentralisation, avec un seul échelon intermédiaire entre l'Etat et la commune, là où la France en institue deux, le département et la région<sup>202</sup>. La solution camerounaise semble être dictée selon Jean-Claude Eko'o Akouafane « *par des réalités économiques, physiques, démographiques, financières et la prise en compte des*

---

<sup>197</sup> Article 27 de la Loi n°14/96 du 15 avril 1995 portant réorganisation territoriale de la République gabonaise.

<sup>198</sup> Article 40 de la loi n° 3-2003 du 17 janvier 2003 fixant l'organisation administrative du territoire.

<sup>199</sup> Article 1 de la loi organique n° 02/PR/2000 du 16 février 2000 portant statut des collectivités territoriales décentralisées.

<sup>200</sup> L'article 3(1) de la Loi [Camerounaise] n° 2004/017 du 22 juillet 2004 d'orientation de la décentralisation dispose que « *les collectivités territoriale de la Républiques sont les régions et les communes* ». L'on note qu'au Cameroun, le département n'a pas été érigé en collectivité territoriale décentralisée.

<sup>201</sup> Article 2 (1) de la Loi [Camerounaise] n° 2004/019 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux régions.

<sup>202</sup> Jean-Claude EKO'O AKOUAFANE notait à cet égard que « *de nombreuses voix s'élèvent en France [...] pour décrier cette structure du système administratif à cinq étages, avec l'Etat, les communes, les départements, les régions et la Communauté européenne, en ce qu'elle complique notamment la répartition des compétences et des moyens entre les différents niveaux et brouille la visibilité en matière administrative.* » Voir de cet auteur : *La décentralisation administrative au Cameroun*, Paris, L'Harmattan, 2009, pp. 308, spéc. p. 171. Dans ce sens, il relève que la Commission pour la libération de la croissance française présidée par Jacques ATTALI en 2008 préconisait déjà la disparition de l'échelon départemental dans un horizon de dix ans.

*contraintes en ressources humaines, d'autant plus que chaque niveau de décentralisation assure une couverture intégrale du territoire national »<sup>203</sup>.*

La création de la région en tant que collectivité territoriale préfigure en tout cas, l'établissement de rapports nouveaux entre l'Etat et ces entités périphériques.

En effet, la gravité de certains risques contemporains rend nécessaire une gestion supra-départementale des crises. Une telle nécessité se justifie également au regard de l'émergence dans la sous-région de la notion de bassins de risques liés aux grandes infrastructures de transport (autoroutes), aux risques technologiques (sites pétroliers) ou naturels (façade maritime). Aussi, l'intérêt du niveau régional devrait-il imposer sa mise en œuvre, même s'il est encore trop tôt pour affirmer qu'il doit être la pierre angulaire de la sécurité civile de demain<sup>204</sup>. C'est cette perspective qui aurait sans doute motivée les législateurs Camerounais et Tchadien. Le texte de 2004 fixant les règles applicables aux régions d'une part, et la loi organique de 2000 d'autre part, apparaissent comme devant permettre un bon niveau opérationnel des actions de sécurité civile au niveau régional, sans pour autant occulter les responsabilités du maire dans sa commune, et celles du préfet dans le département. La région se présente ainsi à la fois comme une collectivité territoriale permettant un redéploiement territorial de l'administration qui favorise le rapprochement de celle-ci des administrés et des entités de caractère politique en ce qu'elle est dotée d'organes dirigeants élus avec le pouvoir de gérer les affaires locales. Instituée au Cameroun il y a presque deux décennies, sa mise en œuvre tarde à voir le jour.

Pourtant, de par ses attributions, il est possible d'envisager qu'elle apporte une impulsion nouvelle aux questions de sécurité civile. L'originalité du modèle camerounais est à cet égard illustrative. Le fait que la région, reconnue à la fois comme circonscription administrative et érigée en collectivité territoriale, regroupant dans ses limites territoriales plusieurs départements, des communautés urbaines et un nombre élevé de communes, est sans conteste, de nature à favoriser son ancrage sociologique et l'émergence d'une véritable dynamique régionale. Sa vertu

---

<sup>203</sup> *Idem.*

<sup>204</sup> Joël LEBESCHU, « A propos des risques collectifs majeurs », *in* : Jean-Jacques GLEIZAL (dir.), *Le retour des préfets ? loc. cit.* , note n° 177, spéc. pp.194-203.

première réside dans son échelle territoriale située entre la commune jugée parfois trop petite et l'Etat jugé trop grand.

En attendant la mise en œuvre de cette réforme, il y a d'ores et déjà lieu d'envisager le renforcement des moyens régionaux. Le gouverneur devrait de la sorte, disposer de moyens propres lui permettant de gérer une crise d'ampleur, même de longue durée. Ce niveau devrait également être en capacité de favoriser la mutualisation des moyens et la formation d'un personnel propre de sécurité civile. La région pourrait par conséquent s'imposer comme le cadre « *pertinent pour opérer une intégration des moyens disponibles au profit de la défense non militaire, ouvrant ainsi au [gouverneur] la perspective de voir mieux consacrée sa fonction essentielle : celle d'être en définitive, l'autorité déconcentrée qui a la charge de la permanence de l'Etat* »<sup>205</sup>.

Dans l'attente d'un soutien plus marqué, d'une reconnaissance indispensable d'associer les élus locaux au pilotage des politiques locales de sécurité civile, et la mise en œuvre souhaitée de cette seconde instance de décentralisation, les sapeurs - pompiers apparaissent dans ces conditions, comme une alternative à l'organisation décentralisée des services d'incendie et de secours.

## **2. Les sapeurs - pompiers comme alternative à l'organisation communale des services d'incendie et de secours**

Les sapeurs-pompiers communaux, hérités de la colonisation, n'ont pu subsister, après les indépendances, dans le dispositif de sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C. Nombre d'entre eux se singularisaient, aux lendemains des indépendances, par une incompétence et une inefficacité avérées. Les exercices et les manœuvres d'incendie donnaient lieu à une négligence, un manque d'harmonie d'ensemble, une lenteur dans la mise en exécution des commandements, et une confusion des rôles en parfaite contradiction avec les principes d'intervention. A cette incompétence qui traduisait l'absence de professionnalisme, s'ajoutait une

---

<sup>205</sup> Olivier GOHIN, « Les préfets de zone de défense », R.D.P, 2001, p. 1379, cité par Bertrand PAUVERT, *Le Préfet et la sécurité civile*, [http : www.jac.cerdacc.uha.fr/internet/recherche/Jcerdacc.nsf](http://www.jac.cerdacc.uha.fr/internet/recherche/Jcerdacc.nsf) (consulté 1<sup>er</sup> octobre 2012).

indiscipline notoire poussant généralement les sapeurs-pompiers à n'obéir qu'aux responsables influents de la commune.

Une autre structure est donc apparue comme alternative aux attermolements relevés dans ces communes. En effet, note Athanase Tsanga Onguene

« si aux lendemains des indépendances, les sapeurs - pompiers communaux [...] ont essayé tant bien que mal d'entretenir l'esprit et l'engouement du service ; il faut reconnaître qu'avec le temps, les difficultés liées à la conjoncture ont contraint le sapeur - pompier à laisser son métier aller à vau l'eau : indiscipline, grève, manque de formation, laxisme et vieillissement du personnel rendaient la tâche difficile. Les collectivités locales d'autre part ne pouvaient plus faire face aux charges liées aux équipements d'un matériel obsolète ainsi qu'aux charges du personnel »<sup>206</sup>.

Ainsi s'est progressivement imposée, dans la sous - région C.E.M.A.C. , l'idée « *d'une militarisation* » des services d'incendie et de secours, s'écartant de ce fait des modèles de certains pays occidentaux<sup>207</sup>. L'exemple camerounais est illustratif à cet égard.

Le Corps National des Sapeurs-Pompiers (ci-après : « C.N.S.P. ») est une formation militaire Inter-armées Spécifique de Protection civile, placée sous l'autorité du Ministre Délégué à la Présidence chargé de la Défense et mis pour emploi à la disposition du ministre de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation<sup>208</sup>.

---

<sup>206</sup> Athanase TSANGA ONGUENE, La spécificité du Corps National des Sapeurs-Pompiers du Cameroun au regard des exigences modernes de la Protection civile, Mémoire professionnel en vue de l'obtention du Master II en stratégie, Défense, Sécurité, Gestion des Conflits et des Catastrophes, Université de Yaoundé, p. 34.

<sup>207</sup> Aux Etats-Unis, les pompiers sont des professionnels qui dépendent de l'Etat ou de la ville de résidence. A l'exception des villes de Paris et de Marseille, le dispositif français par contre est animé par deux principales catégories : les sapeurs-pompiers territoriaux composés de volontaires et de professionnels, tous recrutés et employés par les collectivités locales et les sapeurs - pompiers militaires, moins nombreux, présents à Paris et à Marseille pour des raisons historiques. Aujourd'hui, le Service Départemental d'Incendie et de Secours (S.D.I.S), établissement public, est chargé de la prévention, de la protection des personnes, des biens et de l'environnement. Outre leurs missions opérationnelles, les S.D.I.S remplissent des missions de prévision visant à s'assurer que toutes les conditions sont réunies pour le bon déroulement des interventions en cas de sinistre ou d'accident. Comme leurs homologues français, les sapeurs-pompiers allemands, belges, espagnols et néerlandais sont des civils et, en majorité, des volontaires. Par contre, en Angleterre, au Pays de Galles et au Danemark, prédominent les sapeurs-pompiers professionnels.

<sup>208</sup> Voir, les articles 1 et 2 du décret n° 2001/184 du 25 juillet 2001 portant organisation du Corps National des Sapeurs-Pompiers

Ce corps relève de la Défense pour tout ce qui concerne le recrutement, le statut du personnel, l'organisation, le commandement militaire, la discipline, l'avancement, les récompenses et l'administration interne.

Comptant des militaires de tout rang, il est commandé par un général d'armée et placé sous réquisition permanente auprès des autorités administratives et des collectivités territoriales décentralisées. Les missions de ce Corps s'étendent au-delà de la seule lutte contre les incendies dont ils ont la charge exclusive. Il apporte en effet son concours à toutes les interventions relevant de la sécurité civile. Ces diverses interventions se regroupent en lutte contre les calamités et leurs séquelles, secours aux personnes et aux biens en péril et participation aux études et aux actions préventives liées à son domaine de compétence. Il s'agit, pour cette dernière mission, de leur apport à la conception et à la mise en place des plans d'urgence d'une part, et des plans de protection des immeubles d'autre part.

Pour la mise en œuvre de ses missions, le C.N.S.P. comprend une administration centrale et des formations et unités territoriales.

Au niveau central, ce Corps est doté d'une division administrative et logistique, d'une Division d'emploi chargée de la coordination des activités opérationnelles et d'un Centre National d'instruction pour la formation, le recyclage et le perfectionnement du personnel.

Les formations et unités territoriales du C.N.S.P. comprennent des groupements, des compagnies et des centres de secours.

Selon les dispositions de l'article 1<sup>er</sup> du Décret du 23 mars 2004<sup>209</sup>, « *les formations et unités territoriales du Corps national des sapeurs-pompiers, sont des unités militaires interarmées spécifiques de protection civile, mises pour emploi à la disposition des autorités administratives et des collectivités territoriales décentralisées [...]* » pour les missions de sécurité civile. Elles sont subdivisées en

---

<sup>209</sup> Décret n° 2004/058 du 23 mars 2004 portant création et organisation des formations et unités territoriales du Corps National des Sapeurs - Pompiers.

Groupement de Sapeur-pompier, en Compagnie de commandement d'incendie et en centre de secours<sup>210</sup>.

L'on a vu précédemment que, face à la diversité des risques, les Etats de la C.E.M.A.C y ont répondu par une inflation de structures chapeautées par l'Etat. Toutefois, dès-lors qu'un risque est potentiellement identifié, les pouvoirs publics ont une forte propension à créer une nouvelle structure sans aucune rationalité administrative. S'il est admis qu' « *une institution administrative nouvelle peut être le signe d'une plus grande attention portée à un problème et d'une plus grande efficacité pour le régler* »<sup>211</sup>, il n'en est pas moins certain qu'entre les structures interministérielles, les cabinets d'études, les observatoires, et autres agences, les citoyens éprouvent certainement des difficultés à identifier une politique cohérente et bien organisée. Par conséquent, la mainmise de l'Etat ne s'est pas toujours accompagnée des résultats escomptés. L'on observe encore de nombreuses incohérences dans la coordination des opérations de secours, des rivalités criardes entre les administrations impliquées dans la prévention et la gestion des catastrophes, ainsi que des immixtions généralement inappropriées des services centraux dans la gestion des situations d'urgence, toutes choses susceptibles d'annihiler les efforts consentis en vue d'une protection optimale des personnes, des biens et de l'environnement.

Dans les services déconcentrés de l'Etat où le problème de coordination ne se pose pas, il y aurait lieu de donner plus de marge de manœuvre aux acteurs de terrain. Les initiatives locales, déterminantes pour la réussite des politiques publiques de sécurité civile, pourraient se voir ainsi stimulées. Une amélioration des structures de sécurité civile des Etats de l'espace C.E.M.A.C exige aussi une révision des méthodes de travail de chaque Etat, tant en interne que dans le partenariat avec les autres acteurs privés et la société civile. Au sein des services de l'Etat, l'octroi aux

---

<sup>210</sup> D'après les textes réglementaires, « *Les centres de secours sont des éléments d'intervention rapide, dotés de moyens organiques ou adaptés chargés des missions spécifiques du Corps National des Sapeurs-Pompiers [...]* ». Voir l'article 1<sup>er</sup> de l'Arrêté n° 0323/A/MINDEF du 02 avril 2004 portant création des centres de secours du C.N.S.P.

<sup>211</sup> Jean-Marie PONTIER, « La puissance publique et la prévention des risques », A.J.D.A. , 2003, p. 1752, spéc. , p. 1759. Cité par Hélène PAULIAT, « Les services publics et les catastrophes écologiques », in : Jean-Marc LAVIEILLE / Julien BETAILLE / Michel PRIEUR (dir.), *Les catastrophes écologiques et le droit : échec du droit, appel au droit*, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 266.

autorités administratives, préfet et gouverneur, de moyens financiers et humains, nécessaires au pilotage des actions de sécurité civile contribuerait à renforcer l'efficacité d'une administration déconcentrée plus responsable et mieux coordonnée, et parviendrait à donner l'image d'un service public structuré, avec des politiques publiques idéalement pilotées.

Cet éventail de structures et de possibilités d'actions à entreprendre amène à s'interroger sur les ressources disponibles alloués aux actions de prévention.

## **Paragraphe II- La diversité des ressources de prévention**

Les systèmes de sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C. mettent en œuvre une panoplie de ressources humaines et matérielles, d'origine diverse pour faire efficacement face aux risques et aux catastrophes. Les Etats y concourent en premier lieu par le biais des ministères en charge des questions de protection civile, ceux de la défense et toutes les administrations impliquées dans la prévention et la gestion des catastrophes. Les municipalités, responsables de l'amélioration du cadre de vie des populations et disposant en principe des connaissances certaines des réalités du terrain, apportent également leur coopération. Les Organisations Non Gouvernementales (ci-après : « O.N.G. »), les associations et les bénévoles participent généralement à cette action de secours et d'assistance aux populations.

En disposant, d'une part, que « [l]a protection civile utilise les personnels des services publics chargés de la conduite des activités de Protection Civile, les personnes requises, les recrues du contingent et les volontaires » et que, d'autre part, « [l]a mise en œuvre des secours intéresse prioritairement les services de [...] police et de gendarmerie ; les centres de secours ; la santé ; les transports ; les postes et télécommunication ; les travaux publics », le droit camerounais et congolais ont précisé les bases juridiques de cette intervention<sup>212</sup>. L'on peut donc distinguer les ressources publiques (A) et celles civiles (B).

---

<sup>212</sup> Article 6 de la Loi [Camerounaise] n° 86/016 du 6 décembre 1986 portant réorganisation générale de la protection civile et l'article 23 du Décret [Congolais] n° 2001-249 du 26 mai 2001 portant organisation de secours en cas de catastrophes naturelles ou d'accidents majeurs.



## A- Les ressources publiques

Les ressources publiques constituent le « ventre mou » des systèmes de sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C. La récurrence des catastrophes, leurs dégâts meurtriers et colossaux, les progrès techniques engendrant des risques de destruction toujours plus grandissants, la complexité même des catastrophes contemporaines ne se sont malheureusement pas accompagnés, dans la sous-région, du développement d'une expertise et surtout de l'acquisition d'équipements idoines. Les dispositifs actuels laissent toutefois présager un avenir plus sécurisé, tant en ce qui concerne l'engagement desdits Etats (1) que l'implication des collectivités publiques locales (2).

### 1. Les ressources de l'Etat

Bien qu'étant le bras séculier de l'administration dans la prévention et la gestion des catastrophes, les sapeurs-pompiers n'ont pas un rôle exclusif dans ce domaine. Leur action est soutenue et complétée par un ensemble de moyens susceptibles de varier selon l'ampleur du risque ou de la catastrophe.

Ces actions de soutien peuvent provenir, soit de la Présidence de la République, garante de la continuité de l'Etat et du fonctionnement régulier des pouvoirs publics<sup>213</sup>, soit des services du Premier ministre, dans le cadre de la coordination de l'action gouvernementale.

Au sein du gouvernement, le ministre de l'Administration Territoriale ou celui de l'Intérieur selon les appellations, est sur le plan institutionnel chargé de la sécurité civile. Il prépare, met en œuvre et coordonne les mesures de protection civile concernant les risques courus par les populations civiles du fait des calamités telles que les inondations, les cyclones et les tremblements de terre<sup>214</sup>. Il est, sous

---

<sup>213</sup> Article 60 de la Constitution du Tchad : « *Le Président de la République [...] assure par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'Etat* ». Ce principe est consacré par les constitutions des autres Etats de la sous-région C.E.M.A.C : le constituant camerounais de 1996 en son article 5 dispose : « [le] *Président de la République [...] assure par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics [...]. Il est le garant [...] de la permanence et de la continuité de l'Etat [...]* ». La même idée est reprise dans l'article 56 de la constitution du Congo : « [...] *le Président de la République est garant de la continuité de l'Etat [...]* ».

<sup>214</sup> Loi [Camerounaise] n° 676/LF/9 du 12 juin 1967 portant organisation générale de la défense.

l'autorité du Premier ministre, responsable de l'exécution de la politique du gouvernement en matière de défense civile et peut en conséquence préparer, coordonner et contrôler l'exécution de toutes les mesures de défense civile incombant aux divers départements ministériels, ainsi que la mise en condition d'emploi et la mobilisation des forces de sécurité et les infrastructures nécessaires<sup>215</sup>.

L'ensemble de ces ressources nationales sont généralement mis à la disposition du ministre en charge des questions de catastrophes qui en assure la coordination. Ainsi, si une catastrophe dépasse les possibilités d'un département, le préfet peut en faire appel - à travers la direction de la protection civile selon les cas - conformément aux dispositions de la Loi du 12 juin 1967<sup>216</sup>.

En plus des sapeurs-pompiers<sup>217</sup>, les autres forces de sécurité jouent un rôle essentiel. Au titre de l'ordre public, notamment en cas de catastrophes technologiques, lorsqu'une intervention rapide et éventuellement massive est requise pour l'évacuation d'une zone, le respect de certaines consignes. Elles sont également utiles lors des catastrophes naturelles pour la protection des périmètres de sécurité. Participent à cette mission les forces de première et de deuxième catégories.

Indépendamment de leur mise à disposition permanente auprès des autorités administratives, les armées participent, en cas de besoin ou de nécessité, aux opérations de sécurité civile. Leur concours s'est toujours avéré nécessaire en cas de catastrophe de grande ampleur.

---

<sup>215</sup> Article 27 de la loi [gabonaise] n° 4/98 du 20 février 1998 portant organisation générale de la défense nationale et de la sécurité publique. Dans le même sens, le législateur congolais, après avoir précisé les contours de la défense nationale : le maintien et le rétablissement de l'ordre et de la protection civile d'une part, la couverture de l'ensemble des activités susceptibles, hors des opérations militaires, de réduire la vulnérabilité de la nation et de mettre en œuvre les moyens nécessaires pour parer aux actions ennemies et d'en limiter les effets d'autre part, dispose à l'article 22 de l'Ordonnance n°1-2001 du 5 février 2001 que « *le ministre de l'intérieur est responsable de la préparation et la mise en œuvre de la défense civile. En cas de besoin il reçoit du ministre chargé de la défense, pour le développement et la mise en œuvre de ses moyens, le soutien des services et de l'infrastructure des forces armées* ».

<sup>216</sup> L'article 18 de cette loi dispose que « *les chefs de circonscriptions administratives détiennent seuls les pouvoirs nécessaires pour engager toutes ressources de la nation dans l'effort de défense et ordonner leur emploi* ».

<sup>217</sup> Dans la sous-région, les sapeurs-pompiers sont des forces militaires ou paramilitaires, à l'exception du Congo où ils sont des policiers.

L'un des handicaps majeurs des systèmes de sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C est incontestablement l'insuffisance des équipements d'intervention et la faible implantation des structures de secours sur le terrain.

Au Cameroun, pour une population de près de vingt millions d'habitants sur plus de 495 000 km<sup>2</sup>, les sapeurs-pompiers sont implantés dans cinq villes seulement (Yaoundé<sup>218</sup>, Douala<sup>219</sup>, Nkongsamba, Garoua<sup>220</sup> et Bafoussam).<sup>221</sup> Au Congo, seules les villes de Brazzaville et de Pointe Noire sont couvertes en sapeurs-pompiers.

En complément de ces ressources traditionnelles de sécurité civile, les textes ouvrent la possibilité de recourir à la société civile et aux collectivités territoriales décentralisées.

## 2. Les ressources des collectivités locales

A l'opposé de nombreux pays de l'Europe, à l'instar de l'Allemagne, de la France, de la Belgique ou du Danemark qui ont confié la lutte contre l'incendie aux communes, l'apport des collectivités locales en matière de sécurité civile dans les Etats de la C.E.M.A.C. est plutôt relatif, voire insignifiant. La disparition des sapeurs-pompiers communaux et le rôle sans cesse croissant des préfets en matière de sécurité civile seraient à l'origine de cette reculade.

La signification de la trilogie traditionnelle des éléments constitutifs de l'ordre public est pourtant éclairée par la définition que donnent les codes communaux de la

---

<sup>218</sup> 10<sup>e</sup> Groupement des sapeurs-pompiers qui couvre les régions du Centre, du Sud et de l'Est dont le poste de commandement est fixé à Yaoundé et comprenant une compagnie d'incendie de Yaoundé et quatre centres de secours dont trois à Yaoundé ( Mimboman, Yaoundé ville, Etoudi) et un à Sangmélima dans le département du Dja et Lobo, au sud du Cameroun.

<sup>219</sup> C'est le 20<sup>e</sup> Groupement de Sapeurs – Pompiers qui couvrent les régions du Littoral, du Nord-Ouest, du Sud-Ouest et de l'Ouest avec un poste de commandement fixe à Douala. Ce Groupement comprend une compagnie d'incendie à Douala, et quatre centres de secours dont trois à Douala (Ngodi, Bassa et Bonabéri) et un à Nkongsamba).

<sup>220</sup> 30<sup>e</sup> Groupement de Sapeur – Pompiers qui couvre les Région du Nord, de l'Extrême-Nord et de l'Adamaou avec Garoua comme poste de commandement fixe, et un centre de secours dans la même ville.

<sup>221</sup> Pour le Directeur de la Protection civile de ce pays, « *il appartient aux autorités administratives d'encourager et de faciliter la création dans leurs unités de nouvelles casernes des sapeurs-pompiers en rapport avec les municipalités. Il s'agit en tout cas des partenaires de choix dont l'absence peut conduire au désastre humain en cas de catastrophe.* » Voir Jean-Pierre NANA, in : Cours d'initiative à la protection civile, *op. cit.* , note n° 182. , p. 70.

sous-région. L'article 87 de la loi (camerounaise) du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux communes dispose que les missions de la police municipale comprennent

« la prévention par des précautions convenables, et l'intervention, par la distribution des secours nécessaires, en cas d'accident et de fléaux calamiteux, tels que les incendies, les inondations, ou tous autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, la mise en œuvre de mesures d'urgence en matière de sécurité, d'assistance et de secours [...] »<sup>222</sup>.

Mais, ces dispositions ne semblent pas cadrer avec la pratique. Les maires, tout comme l'Etat dans une moindre mesure, ne disposent pas des ressources nécessaires tant en personnels qu'en disponibilités financières et matérielles pour apporter un appui significatif tel que semble prescrire cette disposition. De plus, la police municipale à laquelle font référence les textes n'est pas encore effective dans la plupart de ces municipalités. La priorité semble par conséquent accordée aux services d'hygiène conformément aux dispositions de l'article 92 de cette loi<sup>223</sup>.

Si depuis plusieurs décennies, la loi confiait aux maires le soin de prévenir par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux, cette conception traditionnelle de la sécurité civile est toujours d'actualité ; c'est en revanche l'apparition des nouveaux risques, dus aux progrès technologiques et scientifiques, ainsi qu'à la récurrence des catastrophes qui ont suscité une intervention croissante de l'Etat afin de soutenir et de renforcer l'action des collectivités locales dans le domaine. Et comme le notait Hubert Fournier, « *le rôle des communes reste essentiel. [I]l ne s'agit pas de débarrasser [...] les communes de leurs responsabilités. Il s'agit de fixer clairement*

---

<sup>222</sup> Cette disposition, inscrite dans la plupart des codes communaux des Etats de la C.E.M.A.C est d'origine française et date de plus de deux siècles. C'est la Loi française des 16-24 août 1790 qui confiait « *le soin de prévenir par des précautions convenables et de faire cesser par la distribution des secours nécessaires les accidents et les fléaux calamiteux* ». Au-delà des problèmes de proximité, c'est l'insuffisance des transports et l'inexistence de réseau de communications rapides qui justifiaient l'organisation des secours au niveau locale.

<sup>223</sup> L'article 92 de la loi [Camerounaise] n° 2004 -18 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux communes dispose qu' « *en l'absence d'un service de police municipale, le maire peut créer un service d'hygiène chargé de la police sanitaire de la commune* ».

la possibilité de “monter en puissance ” de moyens qui pourront converger sur le lieu où se produira la catastrophe ou l'accident majeur »<sup>224</sup>.

L'observation de Vincent Dye ne va pas dans un autre sens quand il affirme que « [...] malgré leur bonne volonté, les municipalités sont mal armées pour remplir leur mission : les crédits dont elles disposent sont, en général, trop faibles pour acquérir et entretenir le matériel convenable [...] »<sup>225</sup>.

Par contre, mettant en cause le rôle incontesté et primordial de l'Etat quand survient une catastrophe, Uriel Rosenthal précise :

“[...] there is no reason to postulate a specific role of government during processes of crisis decision-making. Governments may take decisions which unduly aggravate the crisis. Governmental authorities may lack physical courage – as many burgomasters and aldermen during the Holland flood disaster. They may be completely passive – as the Amsterdam mayor and police chief during the Amsterdam turmoil of 1966. They may be hypervigilant and over active – as the Amsterdam mayor and his supporters in the Nieuwmarkt conflict of 1974-1975”<sup>226</sup>.

Cette conception traditionnelle de la sécurité au quotidien qui incombe au maire existe toujours et n'est pas remise en cause. La montée en puissance de l'Etat dans le domaine limite simplement leurs interventions dans la définition des zones de confinement ou d'évacuation en cas de catastrophe, ou pour prendre les premières mesures d'urgence, informer et sensibiliser les populations. Toutefois, cette conception réductrice des édiles des Etats de la C.E.M.A.C dans le domaine de la sécurité civile n'occulte pas le caractère éclaté de la discipline. Celle-ci fait appel à toutes les ressources disponibles lorsque survient une crise. Participer à la sécurité civile s'impose alors, tel que le souligne Bertrand Pauvert,

« comme une obligation citoyenne, s'appliquant à tous. La figure tutélaire du Citoyen, archétype du membre de la nation, s'adresse à chacun : le Citoyen figure en sa personne l'élévation suprême de l'animal politique et incarne pour tous l'idéal à atteindre. Au-delà,

---

<sup>224</sup> Hubert FOURNIER, « Le rôle de l'Etat face à une crise majeure au niveau local », in : Claude GILBERT (dir.), *La catastrophe, l'élu et le Préfet*, Presse Universitaire de Grenoble, Grenoble, 1990, pp. 295, spéc. p. 33.

<sup>225</sup> Vincent DYE, *La sécurité civile en France*, op.cit., note n° 33, p. 7.

<sup>226</sup> Uriel ROSENTHAL, cité par Claude GILBERT, *Le pouvoir en situation extrême-Catastrophe et Politique*, op. cit. , note n° 76, p. 13.

c'est même à l'instinct de la solidarité humaine et de l'aide à autrui [dont il est question] (" *tu aimeras ton prochain comme toi-même*", Lev. 19.18 et Mc 12.13) : instinct fraternel au cœur du pacte social) »<sup>227</sup>.

Il est par conséquent légitime d'attendre de toute personne un comportement responsable en cas de catastrophe. La sécurité de tous n'est pas du seul ressort de l'Etat. En outre, ne pas respecter l'obligation minimale de secours à autrui peut, comme semble l'indiquer Bertrand Pauvert, rendre toute personne coupable du délit de non-assistance à personne en danger<sup>228</sup>.

## **B- Les ressources civiles**

Pour compléter les moyens traditionnels de la sécurité civile, les textes et la pratique ouvrent la possibilité à la collaboration des particuliers. Cette collaboration a connu au fil du temps des formes diverses, parfois organisées, mais aussi spontanées. L'on dénombre deux principaux groupes : le réseau des associations (1) et les autres moyens privés (2).

### **1. Le réseau des associations**

En complément des actions des services publics, le réseau des associations apporte généralement un appui important sur le théâtre des opérations, contribuant de ce fait à soutenir et à assister les populations sinistrées ou à renforcer le dispositif prévisionnel des secours.

Traditionnellement, le *distinguo* est fait entre les associations qui participent aux opérations de secours et celles qui s'intéressent à l'enseignement du secourisme. S'y ajoutent dorénavant les associations humanitaires, fortement impliquées dans les opérations de secours à l'étranger. Au premier rang de ces associations, vient l'action humanitaire de la Croix-Rouge<sup>229</sup>, installée dans toute la

---

<sup>227</sup> Bertrand PAUVERT, obs. sous art. L. 721- 1 C.S.I, in : Olivier GOHIN et Xavier LATOUR (dir.), *Code de la sécurité intérieure commenté*, Litec, 2014. [www.riséo.fr/IMG/pdf/1-2015-Protection-des-personnes-dans-la-crise-et-sécurité-civile.pdf](http://www.riséo.fr/IMG/pdf/1-2015-Protection-des-personnes-dans-la-crise-et-sécurité-civile.pdf). Consulté le 29 juillet 2015.

<sup>228</sup> Bertrand PAUVERT, obs. sous art. L. 721- 1, in : Olivier GOHIN / Xavier LATOUR (dir), *Code de la sécurité intérieure*, Paris, LexisNexis, 2014, pp. 1036, pp. 245- 304.

<sup>229</sup> La Croix-Rouge est une organisation internationale à vocation humanitaire, fondée à Genève en 1863 par Henri DUNANT pour venir en aide aux blessés et victimes de guerre. Elle a été

sous-région. Son action humanitaire vise à sauver et à préserver la vie et la dignité des personnes victimes des conflits ou d'une catastrophe. Déployée dans l'urgence, elle envisage également des opérations de prévention et rejoint parfois des actions structurelles relevant du développement.

L'illustration emblématique de l'intervention de la Croix-Rouge aura été son concours lors de la catastrophe de Mpila au Congo, du 4 mars 2012, qui a causé environ trois cent morts, plus de trois mille blessés et disparus, vingt-cinq mille sans abris, et d'importants dégâts matériels.

En effet, suite à un incendie survenu dans la soute à munitions militaire de Mpila et dont l'origine reste encore inconnue, la Croix-Rouge congolaise en mobilisant environ deux cent volontaires dès les premières heures du désastre, a apporté les premiers secours et des aides aux transports des blessés vers des centres de santé, l'appui à l'identification des victimes, le soutien psychologique aux familles, ainsi que l'appui à l'aménagement des sites de recasement.

Le concours de « *Médecins sans frontières* » mérite également d'être souligné. Lorsque survient une catastrophe, il complète l'action d'urgence des pouvoirs publics en implantant des structures médicales et chirurgicales susceptibles d'assurer le suivi médical des populations en détresse.

Aujourd'hui, les associations se créent librement, toutefois, elles n'acquièrent de personnalité juridique que si elles ont fait l'objet d'une déclaration auprès des administrations compétentes. Les textes réglementaires permettent à toutes associations ayant pour objet la protection civile de pouvoir obtenir une reconnaissance juridique en vue de leur participation aux actions de sécurité civile. Les associations multiples et d'origines diverses sont ainsi enregistrées dans les préfectures.

Les Etats de la C.E.M.A.C pourraient sans doute tirer un meilleur parti de ces associations, encore trop morcelées, mal organisées, manquant de professionnalisme et peu intégrées dans le dispositif général de sécurité civile. L'on

---

reconnue par la convention de Genève du 22 août 1864. En temps de paix, elle participe à un grand nombre d'actions humanitaires et depuis 1986, la Croix-Rouge Internationale a pour dénomination Mouvement International de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

pourrait alors dépasser le cap d'une simple reconnaissance juridique, en instituant des agréments de sécurité civile<sup>230</sup>. Dans cette perspective, la participation des associations aux opérations de secours et aux diverses actions de soutien aux populations se verrait mieux contrôlée et parfaitement encadrée. Les pouvoirs publics afficheraient ainsi leur volonté d'associer les personnes privées aux missions de sécurité civile. Une telle collaboration s'impose d'ailleurs comme une nécessité car, au-delà de la solidarité spontanée que l'on observe pendant les catastrophes, les systèmes administratifs des Etats considérés se montrent généralement hostiles à toute quelconque immixtion des particuliers dans le fonctionnement de leurs services.

Qu'il s'agisse des associations ou de toutes autres initiatives privées dans le domaine du secours en cas de catastrophe, leurs interventions devraient aboutir à minorer les conséquences néfastes d'une situation d'urgence, contribuer, selon les compétences et les moyens des uns et des autres, « *au soutien et à l'assistance aux populations sinistrées, assurer des dispositifs prévisionnels de secours ou apporter leur concours aux missions de sécurité civile, en complément des services publics d'urgence* »<sup>231</sup>.

## 2. Les autres ressources privées

Les autres ressources privées nécessaires au renforcement de l'action de l'Etat dans le domaine de la prévention et de la gestion des catastrophes peuvent être regroupés en deux catégories : la collaboration planifiée et la collaboration occasionnelle. L'une et l'autre découlent du pouvoir conféré aux autorités administratives<sup>232</sup> (préfets et gouverneurs), aux ministres en charge des questions de

---

<sup>230</sup> La référence pourrait être le modèle français qui institue de par les dispositions de l'article 35 de la Loi de modernisation de la sécurité civile, un agrément pour les associations qui concourent à (Suite de la page précédente) la sécurité civile. Seules les associations qui en disposent seraient intégrées dans les dispositifs mis en place par les pouvoirs publics. L'obtention de cet agrément pourrait être subordonnée à certaines conditions telles qu'avoir la sécurité civile pour objet, l'exposition de manière aussi précise que possible du type de missions susceptibles d'être menées dans le dispositif de secours, l'exposition des dispositifs prévisionnelles de secours, l'encadrement des bénévoles lors des actions de soutiens aux populations sinistrées etc...

<sup>231</sup> Bertrand PAUVERT, *op. cit.*, note n° 228, p. 270.

<sup>232</sup> Au Cameroun : Article 18 de la loi n° 67/LF/9 du 12 juin 1967 portant organisation générale de la défense : « *les chefs des circonscriptions administratives détiennent seuls les pouvoirs nécessaires pour engager toutes les ressources de la nation dans l'effort de défense et coordonner*



sécurité civile et aux ministres de la défense d'agir par voie de réquisition ou de procéder à un appel à la mobilisation générale.

Dans le premier cas, il serait souhaitable pour l'Etat ou ses représentants, de conclure avec certaines structures publiques, parapubliques ou privées, des conventions en vue d'obtenir les renforts nécessaires ou l'aide des spécialistes du secteur concerné dans le cadre de la planification préétablie.

De manière générale au plan local, Gouverneurs et Préfets devraient dans la perspective de l'élaboration des plans O.R.S.E.C. ou à titre préventif, mettre en place une synergie d'action avec certains partenaires privés susceptibles d'apporter leur concours en cas de survenance d'événement majeurs. L'article 3 du décret du 9 mars 1998 dispose d'ailleurs qu'en cas de plan d'urgence<sup>233</sup>, l'action de l'autorité compétente comporte entre autres la mobilisation des moyens humains, matériels et financiers nécessaires. Pourraient être concernés par cette initiative, les établissements spécialisés ou ceux gérant les risques particuliers<sup>234</sup> qui disposent de leurs propres moyens de sécurité. Leurs personnels et équipements devraient ainsi constituer pour les secours publics un important renfort.

S'agissant de la collaboration occasionnelle, l'on pourrait retenir les interventions spontanées, dont la finalité est d'assister une ou plusieurs personnes en péril dans le temps et sur les lieux de manifestation de la catastrophe. Elles s'opèrent par des actions personnelles de secours ou en donnant l'alarme aux services compétents. C'est le volontariat. C'est-à-dire « *toute activité (sociale,*

---

*leur emploi [...] ».* Au Tchad : selon les dispositions des articles 14 et 30 du décret n° 154/PR/MIS du 15 mars 2001 portant attribution des Chefs des Unités Administratives, les Gouverneurs de région et les Préfets de Département « [...] dispose[nt] du droit de réquisition conformément à la réglementation en vigueur ».

<sup>233</sup> La publication [au Cameroun] du décret n° 98-31 du 9 mars 1998 portant organisation des plans d'urgence et des secours en cas de catastrophe ou de risque majeur a donné lieu à un vif débat sur l'emploi dans le libellé du texte des termes "*plan d'urgence*" qualifié par certains spécialistes d'inapproprié. Les termes exacts auraient été "*plans d'organisation de secours*", les plans d'urgence étant spécifiquement liés à des outils de gestion de crise plus complexes et plus spécialisés et ayant pour objet de répondre à des situations localisées, dont l'ampleur et les effets peuvent être connus d'avance. C'est également notre avis.

<sup>234</sup> Il s'agit généralement des industries pétrolières, les transports, les aéroports etc...

*culturelle, philanthropique, etc.) exercée par une personne de son seul gré (sans y être obligée) et, en général, à titre gratuit »<sup>235</sup>.*

Le bénévole c'est ce qui est «*fait dans l'intention de rendre service* »<sup>236</sup>. A l'inverse du volontaire mais dans des circonstances identiques, André-Pierre Broc définit le bénévole comme «*celui qui n'intervient pas spontanément mais fait l'objet d'une sollicitation de l'autorité compétente, cette sollicitation pouvant être d'ailleurs anonyme et générale ou s'adresser à telle ou telle catégorie de personne [...]* »<sup>237</sup>.

L'Etat s'impose en définitive comme un acteur classique du droit de la sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C. Tout le dispositif de prévention et de gestion des catastrophes semble s'organiser autour de lui. L'ampleur de la notion de sécurité civile est tel que son objet enrôle un nombre important de domaines qui ne semble pas faciliter une répartition de compétences éclatées entre plusieurs acteurs.

## **Section II- Le partage des compétences de sécurité civile**

Généralement, la compétence est une notion fonctionnelle qui permet, lorsque plusieurs organes sont investis d'un même pouvoir, de désigner celui qui l'exercera concrètement en fonction de certains critères (substantiels, géographique ou chronologique etc...). En droit, cette notion renvoie à une capacité reconnue dans un domaine particulier ; c'est «*l'ensemble des pouvoirs et devoirs attribués et imposés à un agent pour lui permettre de remplir sa fonction* »<sup>238</sup>. Pour une personne publique, c'est la «*vocation à prendre des décisions* »<sup>239</sup>. Affirmer qu'un organe est compétent suppose que l'on envisage l'acte à accomplir<sup>240</sup> ; en revanche, s'intéresser à la compétence d'un organe, c'est-à-dire de compétence objective, invite à considérer abstraitement les critères qui fixent son domaine d'activité. La compétence peut ainsi être envisagée comme

---

<sup>235</sup> Gérard CORNU, *op. cit.*, note n° 32, p. 1074.

<sup>236</sup> Gérard CORNU, *idem.*, p. 126.

<sup>237</sup> André-Pierre BROU, *op. cit.*, note n° 194, pp. 49-50.

<sup>238</sup> Gérard CORNU, *ibid.*, p. 210.

<sup>239</sup> Rémi ROUQUETTE, *op. cit.*, note n° 29, p. 163.

<sup>240</sup> Il s'agit ici de compétence subjective qui peut renvoyer par exemple à l'édition des normes.

« l'aptitude à exercer un pouvoir dans une situation définie à partir de ses caractères propres (nature, matière, localisation ...). Le caractère abstrait de cette formule montre qu'il est malaisé de définir la compétence en soi, détachée des critères de sa mise en œuvre, ce qui la rend largement fonctionnelle »<sup>241</sup>.

La notion de compétence est aussi corrélative au principe de spécialité<sup>242</sup> qui limite l'aptitude des personnes publiques à prendre des décisions dans certaines matières, et dans un certain ressort. L'ampleur de la mission de sécurité civile explique aisément la difficulté qui existe dans la détermination et la répartition exacte des compétences<sup>243</sup>. L'emprise de l'Etat dans la détermination des compétences (Paragraphe I) n'a cessé de s'affirmer en droit de la sécurité civile, au point de s'étendre dans la quasi-totalité du cycle des catastrophes au détriment des collectivités territoriales décentralisées dont les compétences sont plutôt résiduelles (Paragraphe II).

## **Paragraphe I – La détermination des compétences de l'Etat**

C'est l'option des compétences partagées entre l'Etat et les collectivités territoriales décentralisées qui a cours dans les systèmes de sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C, avec beaucoup plus qu'en France<sup>244</sup>, l'emprise de l'Etat tant en matière de prévention et de gestion que lors des situations post-accidentelles. Toutefois, les textes ne font pas obstacle à l'exercice par le maire, de ses pouvoirs de police ; mais, confèrent à la prévention des risques majeurs, la protection des

---

<sup>241</sup> Denis ALLAND / Stéphane RIALS (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, QUADRIGE/LAMY-PUF, Paris, 2014, pp. 1649, p. 251.

<sup>242</sup> D'après Rémi ROUQUETTE, le principe de spécialité est « *une règle selon laquelle toute personne morale autre que l'Etat a un objet ou un ensemble d'objets limité, ce qui interdit une activité hors de cet objet* ». Bien que commun aussi bien en droit privé qu'en droit public, le principe a une portée beaucoup plus grande en droit public car il semble bien plus largement opposable qu'en droit privé. En droit international, c'est un « *principe en vertu duquel les droits et les devoirs d'une organisation internationale sont restreints aux buts et aux fonctions de celle-ci, énoncés ou impliqués par son traité constitutif et développés dans la pratique.* » Voir Jean SALMON, *op. cit.*, note n° 8, p.1047.

<sup>243</sup> Olivier GOHIN / Xavier LATOUR (dir), *Code de la sécurité intérieure*, Paris, LexisNexis, 2014, pp. 1036, p. 249.

<sup>244</sup> La répartition des compétences a fait l'objet de moult débats dans le droit de la sécurité civile en France. Le législateur français s'est à maintes fois interrogé sur l'opportunité de conférer à l'Etat l'exclusivité des compétences dans le domaine de la protection des personnes, des biens et de l'environnement pour finalement retenir l'option des compétences partagées entre l'Etat et les collectivités territoriales décentralisées.

personnes, des biens et de l'environnement contre les accidents et les catastrophes, une compétence étendue à l'autorité publique.

Domaine de compétences partagées de par la pluralité des structures et des acteurs, l'Etat a vu son rôle s'élargir progressivement dans le domaine de la sécurité civile au point d'apparaître comme l'acteur central, situé au carrefour de toutes les préoccupations de prévention et de gestion des catastrophes. Ces compétences s'observent aussi bien dans le domaine de la conception des politiques publiques de sécurité civile (A) qu'en matière de contrôle des activités de sécurité civile (B).

#### **A- La compétence de l'Etat en matière de conception de politique publique de sécurité civile**

Si l'on considère les politiques publiques comme des grilles par lesquelles les sociétés définissent l'étendue et la portée des problèmes spécifiques qu'elles se posent, ainsi que la nature des instruments qu'elles se donnent pour les prendre en charge, il ne peut appartenir qu'à l'Etat de concevoir et de définir les politiques publiques de sécurité civile, secteur sensible et névralgique des sociétés modernes. Aujourd'hui, l'exigence de sécurité par les citoyens va grandissante compte tenu de la prise de conscience de l'ampleur des risques technologiques, sanitaires et de la persistance des catastrophes naturelles. Il s'agit des risques importants et multiples face auxquels il est demandé que les pouvoirs publics soient en même de faire face.

La catastrophe se situe donc

« [...] dans le domaine de l'intolérable, parce qu'aucune théologie ne vient plus la justifier et qu'elle relève à présent d'un jeu mécanique de forces naturelles que l'homme est présumé connaître sinon maîtriser. Sa survenance est d'autant plus intolérable que la complexité technique et économique de la société actuelle la rend susceptible de produire des conséquences à l'échelle de la planète et de l'espèce humaine tout entière »<sup>245</sup>.

---

<sup>245</sup> Philippe SEGUR, « La catastrophe et le risque naturel- essai de définition juridique », R.D.P, 1997, p.1694. Cité par Bertrand PAUVERT, *Le Préfet et la sécurité civile*, [http : www.jac.cerdacc.uha.fr/internet/recherche/Jcerdacc.nsf](http://www.jac.cerdacc.uha.fr/internet/recherche/Jcerdacc.nsf). Consulté 1<sup>er</sup> octobre 2012.

En outre, l'exposition des populations aux risques naturels et technologiques commande une forte demande d'intervention publique à l'effet de les réguler et de déterminer le périmètre et les fondements de l'action publique dans ce domaine.

C'est dans ce cadre que les notions de « *sécurité civile*, » pour les uns, et de « *protection civile*, » pour les autres, acquièrent progressivement une base juridique.

Au Cameroun, l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 6 décembre 1986 portant réorganisation générale de la protection civile dispose que : « *la protection civile consiste à assurer en permanence la protection des personnes, des biens et de l'environnement contre les risques d'accidents graves, de calamités ou de catastrophes, ainsi que contre les effets de ces sinistres* ».

Au Gabon, le ministre de l'Intérieur, de la Sécurité Publique, de l'Immigration et de la Décentralisation est chargé en matière de prévention des risques et de protection civile,

« de concevoir, proposer et faire appliquer les mesures d'ordre législatif et réglementaire visant à réduire la vulnérabilité des populations, à sauvegarder leurs biens et leur environnement face aux catastrophes de toute nature, notamment les mesures de prévention des risques, d'information, d'alerte des populations, d'organisation de secours, et de réhabilitation des infrastructures essentielles à la communauté »<sup>246</sup>.

Au Tchad, la manière d'appréhender cette exigence commune de protection des personnes, des biens et de l'environnement est mise en exergue par les dispositions des articles 2 et 232 de l'Ordonnance portant code de l'hygiène<sup>247</sup> et le décret organisant le ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation<sup>248</sup>.

---

<sup>246</sup> Article 2 du Décret n° 0192/PR/MISPID du 22 mai 2012 portant attribution et organisation du ministère de l'Intérieur, de la Sécurité Publique, de l'Immigration et de la Décentralisation.

<sup>247</sup> Ordonnance n° 014/PR/2011 du 28 février 2001 portant Code de l'Hygiène.

<sup>248</sup> Le Décret n° 042 PR/PM/MATD/2012 portant organigramme du Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation du 13 janvier 2012 dispose en son article 17 que « [...] *la Direction de la Protection Civile est chargé de [f]aire assurer la protection des personnes et des biens en cas de crise ou de catastrophe, [é]laborer et mettre en place des plans de secours d'urgence, [c]oncevoir et appliquer la réglementation en matière de sécurité civile,[a]ssurer la sensibilisation de la population sur les dangers, les risques et la prévention des catastrophes, [p]romouvoir la formation en matière de secourisme.[...]* ».

Dans le cas de l'article 2 précité, la "catastrophe" est définie comme

« tout événement qui provoque des dégâts, des perturbations écologiques, des pertes des vies humaines, une détérioration de la santé et une perturbation au niveau des structures de la santé et autres structures de développement à un degré suffisant pour justifier une contribution extraordinaire de la part de ceux qui se trouvent dans et en dehors de la zone sinistrée »<sup>249</sup>.

Le second article précise que « *seules les autorités administratives sont habilitées à faire des déclarations relatives à l'existence d'une catastrophe naturelle et prescrire des mesures appropriées. Dans ces conditions, les mesures exceptionnelles sont prises par les services techniques compétents pour protéger la population* »<sup>250</sup>.

Les Etats de la C.E.M.A.C. s'emploient, à des rythmes divers, à donner de la consistance à cette notion de sécurité civile par un encadrement juridique de cette activité de service public. Dans la même perspective, ils s'efforcent de contrôler l'organisation et le fonctionnement des services en charge de la sécurité civile et se placent ainsi au centre des situations opérationnelles.

## **B- La compétence de l'Etat en matière de contrôle des activités de sécurité civile.**

L'Etat exerce son pouvoir de contrôle des activités de sécurité civile par l'intermédiaire de ses services centraux des départements ministériels concernés et par les autorités administratives, en l'occurrence les préfets et les gouverneurs. L'on soulignera au préalable que le droit des installations classées des Etats de la C.E.M.A.C est marqué par une absence d'harmonie dans l'usage de certains termes. Pendant que certains Etats comme le Cameroun est demeuré dans le terme ancien « *d'établissement classé* »<sup>251</sup>, d'autres ont consacré plutôt le terme « *d'installation*

---

<sup>249</sup> Article 2 de l'Ordonnance [du Tchad] n° 014/PR/2011 du 28 février 2011 portant Code d'Hygiène.

<sup>250</sup> Article 232 de l'Ordonnance [du Tchad] n° 014/PR/2011 portant Code d'Hygiène.

<sup>251</sup> Jean-Pierre BOIVIN souligne toutefois que « *la directive 96/82/CE du 9 décembre 1996 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses dite "Seveso II", [...] consacre, dans un contexte certes différent et avec des outils nouveaux, le retour à la notion d'établissement. Mais cette notion est désormais retenue comme élément pertinent de référence pour une appréciation globale des dangers et des moyens à mettre en*

*classée* », à l'exemple du Congo. En référence au législateur français de 1976 qui a substitué le concept d'installation à celui d'établissement, cette mutation traduisait la volonté d'analyser de plus près les origines des nuisances ainsi que les possibilités de les supprimer. La notion d'établissement, entendue dans un sens industriel ou commercial correspondait à une approche globalisante et « *assez sommaire* » de l'environnement, alors que celle d'installation permettait de cerner de plus près les risques de nuisance, quel que soit le contexte dans lequel ces risques se présentaient.

### **1. Le contrôle de l'organisation et du fonctionnement des structures de sécurité civile**

S'agissant du contrôle des services centraux, une multitude de polices administratives spéciales renforcent le contrôle des services de l'Etat. Le but est de vérifier les conditions d'hygiène, de salubrité et de sécurité nécessaires à la protection de la santé publique et de l'environnement. Le contrôle est généralement assuré, sous l'autorité du ministre chargé des installations classées, par des inspecteurs des installations classées ainsi que des personnes chargées de l'expertise, tous assermentés et astreints au secret professionnelle.

Au Cameroun, « *l'inspection et le contrôle des établissements classés sont exercés par les agents assermentés du ministère chargé desdits établissements ou de toute autre administration compétente* »<sup>252</sup>.

Au Congo,

« les inspecteurs et techniciens des installations classées<sup>253</sup> peuvent visiter à tout moment les installations soumises à leur surveillance, en vue d'y faire les constatations sur : les sources de pollution et le degré de pollution des milieux récepteurs ; les sources et degré de nuisances ; les mesures éventuelles anti-pollution et anti-nuisance ; le fonctionnement des équipements réglementés, des

---

*œuvre pour y remédier.* » Voir de cet auteur : *Les installations classées Traité pratique de droit de l'environnement industriel*, Paris, Le Moniteur, 2003, pp. 639. , spéc. p. 35.

<sup>252</sup> Article 18 de la Loi [Camerounaise] n° 98-15 du 14 juillet 1998 relative aux établissements classés dangereux, insalubres ou incommodes.

<sup>253</sup> Une installation est dite classée lorsque du fait de ses inconvénients ou dangers elle a fait l'objet d'une inscription sur une liste appelée nomenclature.

équipements susceptibles d'occasionner des pollutions ou des nuisances et le comportement des capacités de stockage des substances dangereuses »<sup>254</sup>.

Il en est de même de la police des installations classées pour la protection de l'environnement, des établissements recevant du public, et des immeubles de grande hauteur.

En plus de ses pouvoirs de coordination de l'ensemble des services techniques de son unité de commandement, le préfet dispose d'un large pouvoir sur l'action des maires par le contrôle de la légalité des actes des municipalités et peut à cette occasion vérifier le respect des « *impératifs* » de sécurité civile par les conseillers municipaux. Le représentant de l'Etat, de par son pouvoir de tutelle sur les communes, peut demander le réexamen où tout simplement l'annulation de certains actes des maires.

## **2. La compétence de l'Etat en matière de contrôle des activités opérationnelles de secours.**

Dans les systèmes de sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C, la direction des opérations de secours par le représentant de l'Etat ne se discute pas. C'est d'ailleurs l'un des domaines où l'intervention du préfet ou du gouverneur selon le cas, n'est guère contestée. Les textes confèrent ainsi compétence à l'autorité étatique, «[...] *d'assurer sous l'autorité du préfet de région, la protection des personnes, des biens et de l'environnement, en cas de catastrophes ou d'accidents graves, en mettant en œuvre, dans les moindres délais, les moyens d'intervention nécessaires* »<sup>255</sup>.

---

<sup>254</sup> Article 14 de l'Arrêté [Congolais] n°1450/MIME/DGE du 18 novembre 1999 relatif à la mise en application de certaines dispositions sur les installations classées de la loi 003/91 sur la protection de l'environnement. L'article 13 de cet arrêté précise au préalable la constitution de l'inspection des installations classées. Il s'agit entre autres des ingénieurs et techniciens des administrations de l'environnement, des mines, de l'économie forestière, de la santé, de l'hydraulique, des transports, des travaux publics, de l'aménagement du territoire et des collectivités locales. La circulaire du ministre des (suite de la page précédente) Industries Minières et de l'Environnement du 15 mars 2000 rappelle précisément que « *les inspections et les contrôles des installations classées sont désormais exercés concomitamment par les Administrations chargées de l'Environnement, des Mines et les autres départements selon le type d'installation* ».

<sup>255</sup> Article 4 du Décret [Congolais] n° 2001-249 du 26 mai 2001 portant organisation de secours en cas de catastrophes naturelles ou d'accidents majeurs.



Dans les Etats de la C.E.M.A.C en général, deux cas de figure peuvent justifier l'intervention de l'Etat dans la direction des opérations de secours :

La première hypothèse concerne l'incapacité de la commune à faire face aux situations d'urgence. La loi confère pourtant à l'autorité communale la mission de prévenir « *par des précautions convenables, et [d'intervenir], par la distribution des secours nécessaires en cas d'accidents et de fléaux calamiteux [...]* ». La même disposition donne la possibilité au maire de mettre en œuvre les mesures d'urgence en matière de sécurité en prenant soin de rendre compte au représentant de l'Etat des mesures prescrites<sup>256</sup>. En réalité, la survenance d'une catastrophe ne justifie pas la mise à l'écart du maire ; c'est en revanche les circonstances aggravantes de la crise et généralement son incapacité à y faire face qui légitiment l'intervention du représentant de l'Etat. Ce qui pourrait apparaître comme une compétence implicite du maire dans la direction des secours s'étirole rapidement, le préfet disposant en outre de par les textes, d'un pouvoir de substitution<sup>257</sup>.

Pareillement, une crise majeure justifiant le déclenchement d'un plan de secours consacre *ab initio* le pouvoir du préfet dans la mise en œuvre des opérations de secours.

En effet, dans de telles circonstances, le préfet peut déclencher les plans de secours préalablement établis (notamment le plan O.R.S.E.C) et dont la mise en œuvre lui appartient à titre exclusif. Les dispositions du décret de la République du Congo, du 26 mai 2001 portant organisation de secours en cas de catastrophes naturelles et de risques majeurs précisent à cet égard que « *l'initiative de déclencher le plan d'organisation de secours émane du préfet qui, en cas de catastrophe,*

---

<sup>256</sup> Article 87 d de la loi – camerounaise - n° 2004-18 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux communes.

<sup>257</sup> Les dispositions de l'article 91 de la loi n° 2004-18 du 22 juillet 2004 sont suffisamment précises sur ce point : « *les pouvoirs qui appartiennent au maire [...] ne font pas obstacle au pouvoir du représentant de l'Etat de prendre, pour toutes les communes d'une circonscription ou pour une ou plusieurs d'entre elles, et dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien du bon ordre, de la sécurité, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publique* ». Ce pouvoir ne pouvant être exercé par le représentant de l'Etat qu'après une mise en demeure au maire restée sans résultat, précise l'alinéa 2 de cet article.

*d'accident majeur ou de sinistre, donne aux services intéressés, le signal d'alerte générale dénommé alerte d'organisation des secours »<sup>258</sup>.*

La réglementation Camerounaise conditionne le déclenchement d'un plan d'urgence <sup>259</sup> à la possession de renseignements sûrs, ne donnant lieu à aucun doute, sur la nature ou l'ampleur de la catastrophe ou du risque majeur. Dans ces conditions, « *le déclenchement du plan d'urgence en cas de catastrophe ou de risque majeur se fait : par le préfet au niveau du département ; par le gouverneur, au niveau de la [région] ; par le secrétaire général de la Présidence de la République au niveau national »<sup>260</sup>.*

Le déclenchement d'un plan de secours fait du représentant de l'Etat la seule autorité compétente pour gérer la crise. Et, pour reprendre la formule de Daniel – Georges Courtois cité par Bertrand Pauvert,

« ce qui caractérise aujourd'hui [...] le rôle de l'Etat, c'est l'idée selon laquelle, à partir d'un certain seuil de gravité et de complexité, l'organisation et la gestion opérationnelle des secours deviennent davantage l'affaire de l'Etat. C'est le passage du risque quotidien à ce que l'on appelle la crise qui fait intervenir l'Etat »<sup>261</sup>.

### **3. L'emprise de l'Etat sur la gestion des moyens de secours.**

Pour renforcer l'efficacité du dispositif de sécurité civile face aux catastrophes de toutes sortes, l'emprise de l'Etat se manifeste plus encore sur la gestion des moyens de secours et se traduit sous l'angle de la distribution formelle des compétences, par un accroissement des prérogatives de l'Etat, dont l'une des missions est de veiller à l'organisation et à la coordination des moyens de secours, en prévision des catastrophes susceptibles d'affecter la sécurité des personnes, des biens et de l'environnement.

L'on observera que les compétences exclusives reconnues, selon les cas, au préfet, au gouverneur voire au secrétaire général de la Présidence de la République

---

<sup>258</sup> Article 14 du Décret [Congolais] du 26 mai 2001 portant organisation de secours en cas de catastrophes naturelles ou d'accidents majeurs.

<sup>259</sup> Entendez « Plan ORSEC ». Voir *supra*, note n° 233.

<sup>260</sup> Article 3 (1) du Décret [du Cameroun] n° 98-31 du 9 mars 1998 portant organisation des plans d'urgence et des secours en cas de catastrophe ou de risque majeur.

<sup>261</sup> Bertrand PAUVERT, *Le préfet et la sécurité civile*, *op. cit.*, note n° 205, p. 8.

pour déclencher les plans de secours, s'appliquent aussi à leur préparation. Les normes juridiques des Etats de la C.E.M.A.C confèrent en effet aux seules autorités étatiques le soin d'élaborer les plans de secours, et plus généralement de préparer les mesures de sauvegarde et de coordonner les moyens de secours dans le cadre de leurs circonscriptions respectives. L'action desdites autorités compétentes comporte entre autres, « [...] *l'engagement immédiat des secours d'urgence ; [...] la mobilisation des moyens humains, matériels et financiers nécessaires ; [...]* »<sup>262</sup>.

La mainmise de l'Etat est donc nettement affirmée dans le dispositif de sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C. L'emprise de l'Etat n'a cessé de se confirmer à l'encontre du processus de décentralisation en cours dans ces Etats. Pour autant, et ceci étant affirmé, les codes des collectivités territoriales laissent entrevoir des domaines de compétences exercés par les collectivités intra-étatiques.

## **Paragraphe II- Les compétences des collectivités territoriales décentralisées.**

Les collectivités territoriales décentralisées sont apparues de tout temps comme l'échelon privilégié de la distribution des secours. Selon Bertrand Pauvert, lorsqu'il s'agit d'aborder la question de la compétence locale en matière de sécurité civile, la loi semble de prime abord fort claire, qui confie depuis plus d'un siècle au maire<sup>263</sup>, « *le soin de prévenir par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution de secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature* »<sup>264</sup>. Cette disposition devrait être aujourd'hui nuancée compte tenu de l'accroissement des compétences préfectorales dans la prévention et de la gestion des catastrophes. L'on distinguera les compétences traditionnelles des maires dans le domaine de la sécurité civile (A) d'une part, et les nouvelles perspectives qu'apporte le processus de décentralisation dans le cadre du transfert de compétences (B) d'autre part.

---

<sup>262</sup> Article 3 (3) du Décret n° 98-31.

<sup>263</sup> Bertrand PAUVERT, « Les dispositifs de sécurité civile », in : Pascal MBONGO (dir), *Traité de droit de la police et de la sécurité*, Paris, LGDJ, Lextensoédition, 2014, pp. 685, pp 335-363.

<sup>264</sup> Article L. 2212-6 du C.G.C.T (français). Cette disposition est reprise par la quasi-totalité des Etats de la C.E.M.A.C. Voir *infra*, note n° 265.

## **A- Les compétences traditionnelles des maires dans la prévention des risques de catastrophe**

Le cadre législatif et réglementaire des Etats de la C.E.M.A.C ne confère pas aux maires des compétences significatives dans le domaine de la sécurité civile. Leurs implications n'y sont presque pas expressément soulignées, du moins, sur le plan juridique. Il faut remonter la notion d'ordre public appliquée à la sécurité civile pour déceler les bases juridiques des compétences des collectivités territoriales décentralisées en matière de sécurité civile. En tant que gardien de l'ordre public local, il incombe au maire de prendre des « *précautions convenables* » pour limiter les accidents et les fléaux calamiteux sur sa commune. L'existence d'un danger menaçant la sécurité publique constitue le fondement de l'obligation d'agir du maire. Au Cameroun par exemple, les dispositions de l'article 87, (d)<sup>265</sup> précisent que les missions de la police municipale comprennent notamment

« la prévention, par des précautions convenables, et l'intervention, par la distribution des secours nécessaires, en cas d'accident et de fléaux calamiteux, tels que les incendies, les inondations ou tous autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties la mise en œuvre de mesures d'urgence en matière de sécurité, d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, le recours à l'intervention du représentant de l'Etat, auquel il est rendu compte des mesures prescrites ».

L'on peut en déduire que le maire exerce une mission importante en matière de prévention et d'information des populations. Il a l'obligation de signaler les risques particuliers auxquels les administrés peuvent être exposés.

Lorsque la crise peut être gérée à l'échelle d'une commune, il y a lieu de faire application des dispositions traditionnelles des codes des communes. Il revient par conséquent au maire, en sa qualité d'autorité de police au niveau local, d'exercer la direction des secours sur le territoire de sa commune.

---

<sup>265</sup> Loi n° 2004-18 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux communes. Ces dispositions, insérées dans les textes communaux des Etats de la C.E.M.A.C. , trouvent leur origine dans la grande loi française du 5 avril 1884, laquelle retranscrit sur ce point la loi des 16 et 24 août 1790 énonçant qu'appartient au maire le soin de prévenir par des précautions convenables et de faire cesser par la distribution des secours nécessaires, les accidents et fléaux calamiteux.

Mais cette compétence de principe reconnue au maire pour la direction des opérations de secours s'estompe rapidement en cas d'une crise de gravité certaine. L'observation de Xavier Pretot a nécessairement ici toute son importance. Il relève en effet que :

« Dès-lors que la crise revêt une ampleur certaine, en raison de l'importance des désordres, du nombre des victimes ou encore de la nature de l'accident, la direction des opérations de secours revient, pour l'essentiel, à l'autorité étatique par l'effet tant des règles du droit commun de la police administrative que des dispositions de la loi [...] »<sup>266</sup>.

laissant ainsi au maire une place marginale, comme le précise les dispositions de l'article 21 du décret du 29 mai 2001 (de la République du Congo) portant organisation de secours en cas de catastrophes naturelles ou d'accidents majeurs, qui limite les missions du maire à de simples mesures administratives<sup>267</sup>. Cette disposition réductrice du rôle de l'édile congolais mérite quelques observations. En effet, tout comme le préfet, les maires sont en capacité de prendre des mesures prescriptives à l'effet de prévenir tout risque de catastrophe dans leur commune. Pour ce faire, des instruments de prévention tels que les plans communaux de sauvegarde<sup>268</sup>, véritable outil de planification regroupant l'ensemble des documents de compétence communale contribuant à l'information préventive et à la protection des populations devraient aujourd'hui être imposés et généralisés dans l'ensemble des municipalités des Etats de la C.E.M.A.C.

---

<sup>266</sup> Xavier PRETOT, « *La répartition des compétences* », in : La crise et le droit de la sécurité civile, Acte du colloque d'Avignon des 14 et 15 mai 1993, Revue Juridique des Pays du Vaucluse, pp. 254.

<sup>267</sup> Cet article 21 dispose précisément que : « [...] le maire, en vue de la mise en œuvre des premiers secours, prévoit des mesures administratives de première urgence en cas de catastrophes ou de sinistres [...] dans une commune et veille à leur bonne application. Ces mesures comprennent : - L'inventaire du matériel à mettre à la disposition des centres de secours ; - La liste et les adresses des personnes à alerter dans la commune ; - Les consignes d'alerte et les missions du personnel d'intervention ».

<sup>268</sup> L'on rappellera qu'un plan communal de sauvegarde « détermine, en fonction des risques connus, les mesures immédiates de sauvegarde et de protection des personnes, fixe l'organisation nécessaire à la diffusion de l'alerte et des consignes de sécurité, recense les moyens disponibles et définit la mise en œuvre des mesures d'accompagnement et de soutien de la population ». Voir Nacéra AMRAOUI, « Le cadre juridique des situations de crise », in : Cahier de la Sécurité, Revue de l'Institut National des Hautes Etudes de la Sécurité et de la Justice, n° 26, Paris, La Documentation française, 2013, pp. 142, pp. 124-131, spéc. p.130.

En dehors de l'exercice de ses prérogatives en matière de sécurité civile par le biais de son pouvoir de police administrative générale, l'autre moyen important dont dispose le maire en matière de prévention des risques et crises se trouve dans la compétence qu'il détient dans le domaine de l'urbanisme, et qui lui confère une large manœuvre dans la prévention des dangers. Bertrand Pauvert le souligne fort bien :

« Nulle autre législation que l'urbanisme ne prend autant en compte l'idée de risque, puisque par sa nature même, tout acte d'urbanisme s'intègre dans le voisinage et qu'il convient nécessairement de prendre en compte celui-ci, avant toute opération d'utilisation du sol »<sup>269</sup>.

Au titre de ce pouvoir de police, les maires disposent d'un vaste champ d'action en matière de réduction des risques de catastrophe dans leurs localités. Ils peuvent, en cas de nécessité, prescrire aux particuliers la prise en compte des risques dans la réalisation de certains travaux ; la réalisation des travaux de sécurisation prévus dans les autorisation de lotir ou tout simplement protéger les populations des risques naturels par la réalisation de certains ouvrages. D'où l'incorporation dans les codes de l'urbanisme de la plupart des Pays de la C.E.M.A.C, d'une panoplie de dispositions tendant à prévenir la survenance des risques et des crises. La loi Congolaise du 14 septembre 1995 relative à la répartition des compétences entre les communes, les Régions et l'Etat<sup>270</sup> fait de l'urbanisme une compétence locale avec un domaine exclusif réservé aux communes en ce qui concerne l'élaboration des documents d'urbanisme. La Région n'émet ici que des avis dans le contenu de ces documents de planification urbaine.

Au nombre des compétences du maire, l'on peut enfin rappeler son pouvoir de police spéciale, dont la finalité est de protéger un ordre public particulier. S'il est vrai qu'il le partage avec d'autres autorités (les ministres et les préfets), il n'en demeure pas moins vrai qu'à ce titre, le maire peut prescrire des mesures de prévention de proximité comme la destruction des bâtiments délabrés ou des établissements menaçant ruine. Il détient le pouvoir de police concernant les établissements

---

<sup>269</sup> Bertrand PAUVERT *op.cit.* , note n° 205.

<sup>270</sup> Loi [congolaise] n° 17/95 du 14 septembre 1995 relative à la répartition des compétences entre les communes, les Régions et l'Etat.

recevant du public. Il lui incombe également de répondre aux urgences de la police de l'hygiène alimentaire, des débits de boisson ou encore édicter des mesures de police au sein d'établissements agricoles, l'abattage ou la mise sous enclos d'animaux errant eu égard aux menaces qu'ils peuvent faire peser sur la santé publique.

Dans le domaine de la sécurité civile, l'étendue des compétences transférées par l'Etat aux collectivités territoriales, concernant les domaines économiques, social, sanitaire, culturel, sportif, et touchant singulièrement le secteur de la sécurité civile, place sous la sellette les élus locaux qui seront appelés à orienter les actions de prévention des catastrophes à travers les organes délibératifs ou comme organe exécutif des collectivités territoriales décentralisées.

### **B- L'apport de la décentralisation dans le cadre du transfert de compétences**

L'apport de la décentralisation dans le cadre du transfert de compétences pose inéluctablement la question de l'articulation des pouvoirs locaux et du pouvoir central. Ces prérogatives locales de sécurité civile, qui incombent aux services locaux devraient être animées par une fonction publique locale dont le succès requiert un renforcement des ressources humaines, techniques et matérielles des collectivités territoriales. L'efficacité des actions de ces nouvelles instances serait également tributaire du degré d'autonomie et du desserrement de leurs contraintes budgétaires, éléments essentiels de la décentralisation en Afrique, et particulièrement dans les Etats de la C.E.M.A.C.

Au terme des textes législatifs et réglementaires de la sous-région, le transfert de compétences concerne un grand nombre du domaine d'activité de l'Etat et s'effectue en distinguant les compétences dévolues aux communes, et celles qui incombent aux départements et aux régions. Pour y parvenir, les législateurs des Etats de la C.E.M.A.C semblent combiner deux principales approches : la première consacre la clause générale de compétence au profit des collectivités territoriales

décentralisées<sup>271</sup>, la seconde approche est énumérative, les législateurs de la sous-région ont chacun procédé à une énumération de compétences au profit des collectivités territoriales.

S'agissant des compétences de l'échelon départemental, elles sont généralement énumérées dans la quasi-totalité des textes relatifs aux transferts de compétences. Au Congo par exemple, le législateur y a consacré toute une section. Quelques passages concernant la sécurité civile peuvent être cités : l'article 20 dispose que « *les départements ont compétence pour [...] élaborer et exécuter les plans d'urgence de santé et d'hygiène ; assainir le milieu en hygiène général ; gérer les aides sociales aux personnes vulnérables ; [...] organiser les secours en faveur des victimes des catastrophes naturelles ou provoquées [...]* »<sup>272</sup>. L'article 6 du même texte confère au département le soin de lutter contre les nuisances, la pollution, les feux de brousse, et d'assurer la protection des sols contre les érosions, les glissements de terrain et les inondations. Le législateur Tchadien abonde dans le même sens et prescrit, de manière très imprécise, que le département reçoit compétence pour participer « *à la mise en œuvre des opérations de secours élaborées au niveau national* »<sup>273</sup>. La même disposition est reprise à l'article 42 en ce qui concerne les attributions de la région.

Celle-ci est en outre compétente pour l'élaboration des plans de lutte contre les feux de brousse et leur contrôle en concertation avec les départements, les communes et les communautés rurales, l'élaboration, le suivi et l'évaluation du schéma régional action pour l'environnement<sup>274</sup>.

La législation Camerounaise n'apporte pas d'innovations particulières, elle s'inscrit dans le même sens que celle des Etats voisins de la sous-région en ce qui concerne les compétences transférées à la région. Celles - ci concernent entre autres, l'élaboration de plans régionaux spécifiques d'intervention d'urgence et de

---

<sup>271</sup> Selon les dispositions de l'article 4 alinéa 4 de la loi [Camerounaise] n° 2004/017 du 22 juillet 2004 d'orientation de la décentralisation, « *la région et les communes règlent par délibération les affaires de leurs compétences* ».

<sup>272</sup> Article 20 de la Loi [du Congo] n° 10-2003 du 6 février 2003 portant transfert de compétences aux collectivités locales.

<sup>273</sup> Article 43 de la Loi [du Tchad] n° 033/PR/2006 du 11 décembre 2006 portant répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales décentralisées.

<sup>274</sup> *Idem*. Article 22.



prévention des risques, la mise en œuvre des mesures de prévention et d'hygiène, l'organisation et la gestion de l'assistance au profit des nécessités<sup>275</sup>.

Une réflexion mérite d'être exposée au terme de cette analyse ; moins sur la stigmatisation du poids trop accru de l'autorité étatique dans le traitement des risques collectifs, que sur sa « *suffisance* ». Car, « *si [les représentants de l'Etat] jouent un rôle central dans la gestion des risques collectifs majeurs, toutes les interrogations ne sont pas pour autant levées et l'évolution du domaine n'est sans doute pas achevée* »<sup>276</sup>.

En effet, malgré la part belle accordée par les textes aux représentants de l'Etat en matière de prévention et de gestion de crise, les faits démontrent que ces autorités sont confrontées à deux principales difficultés susceptibles d'annihiler tous les efforts consentis dans ce domaine.

La première difficulté, soulevée par Claude Gilbert, il y a plusieurs décennies, mais encore d'actualité, est formulée comme suit : « *les préfets ont-ils la possibilité d'assurer pleinement les compétences et les responsabilités qui leurs sont reconnues dans un domaine de plus en plus exposé [...] notamment aux risques dits majeurs [et] aussi à la façon dont on appréhende aujourd'hui la responsabilité de l'Etat dans le traitement de ces risques ?* »<sup>277</sup>

L'on observera que l'analyse concrète des interventions de l'Etat et de ses représentants chargés du contrôle des impératifs de sécurité civile laisse apparaître dans les Etats de la sous-région C.E.M.A.C un manque de ressources doublé d'une insuffisante criarde de professionnalisme.

S'agissant du manque de ressources, il y a lieu de constater que celles réservées aux politiques de sécurité civile sont encore très insuffisantes. Aujourd'hui, aucun Etat de la C.E.M.A.C ne peut mobiliser en permanence des ressources humaines et matérielles, voire spécialisées, susceptibles de répondre en temps réel

---

<sup>275</sup> Voir notamment les articles 19 et 21 de la Loi (Camerounaise) n° 2004-19 du 22 juillet 2004 portant les règles applicables aux régions.

<sup>276</sup> Joël LEBESCHU, « *A propos des risques collectifs majeurs* », in : Jean-Jacques GLEIZAL (dir), *Le retour des Préfets ?*, Grenoble, PUG, 1995, pp. 253, spéc. 195.

<sup>277</sup> Claude GILBERT, « *Traitement des risques collectifs et action des préfets : entre procédures formelles et pratiques réelles* », in : *Le retour des Préfets ? idem.* , p.130.

à une situation d'urgence. Des insuffisances dans l'application des lois et règlements sont régulièrement enregistrées du fait de la carence en personnel qualifié. Les propos de Claude Gilbert trouvent ici toutes leurs justifications lorsque, parlant de l'inapplicabilité des lois, il a eu à relever « *l'existence d'un hiatus parfois important entre les compétences théoriques et les moyens qui peuvent être effectivement mis en œuvre, compte tenu des limitations budgétaires ainsi que des contraintes sociales et économiques de tout ordre* »<sup>278</sup>. Ce qui laisse augurer que, « *si l'on se limite à observer l'application des textes dans le domaine des risques collectifs et des crises, force est de constater que les pouvoirs publics, et au premier rang les préfets, ne disposent pas toujours des moyens à la hauteur des compétences qui leur sont reconnues* »<sup>279</sup>.

Bien qu'étant très insuffisamment représentés sur l'étendue des territoires des Etats de la C.E.M.A.C, les sapeurs-pompiers assument le plus souvent leurs missions de secours avec professionnalisme. Il importe de noter toutefois, qu'en dehors de cette unité d'intervention, il n'existe presque pas, à tous les niveaux de l'organisation de ces Etats, de personnels spécialisés et spécifiquement formés à cette mission. L'organigramme des préfectures, tout comme celle des mairies, ne laisse d'ailleurs pas entrevoir que la matière est d'une réelle préoccupation. Or, compte tenu de l'évolution des risques et des catastrophes, de l'obligation de l'Etat de garantir la sécurité des personnes et des biens, la sécurité civile doit devenir une priorité autant pour les autorités administratives que pour les élus locaux. Les impératifs de sécurité civile doivent être conçus comme fondamentaux pour les préfets, maillon important du dispositif de sécurité civile, qui seront certainement appelés durant leur carrière, à déclencher une fois un plan d'urgence et donc à gérer une crise touchant le domaine de la sécurité civile.

La seconde difficulté est d'ordre structurel. Cette prééminence du préfet dans la gestion des crises ne devrait en aucun cas occulter l'intervention municipale. S'il est vrai que de nombreuses communes ne disposent pas de moyens suffisants et ne semblent pas outillées pour engager de véritables politiques de prévention et de

---

<sup>278</sup> Claude GILBERT, *idem*, pp. 138 à 139.

<sup>279</sup> Claude GILBERT, *idem*, p. 140.

secours, tel ne semble pas être le cas pour les communes des grandes villes. Une bonne coordination des personnels s'avère par conséquent nécessaire dans le but d'harmoniser et d'améliorer les interventions, dans la mesure où les services communaux maîtrisent parfois mieux les zones sinistrées et les besoins des populations locales. De plus, le rôle des communes, s'il est devenu subsidiaire, n'est pas pour autant secondaire, il est simplement complémentaire.

L'on en vient dès-lors à l'aménagement institutionnel des Etats de la C.E.M.A.C. L'architecture structurel et la répartition des compétences telles que présentées, sont - elles à même d'impulser une véritable politique de prévention des risques de catastrophes ? Il est possible d'en douter.

A y voir de près, le processus de décentralisation engagé par les Etats de la C.E.M.A.C pourrait gagner en efficacité, notamment dans le domaine du traitement des risques collectifs si certains aménagements étaient apportés par les différents législateurs aux dispositifs institutionnels mis respectivement en place et, si les Etats et les élus locaux faisaient montre de plus d'imagination et de vision.

En effet, les textes sur la décentralisation appellent quelques correctifs au regard des chevauchements des compétences entre les divers échelons territoriaux, qui sont même de nature à créer, comme l'a relevé Jacques Attali, « *un éclatement de la responsabilité, la paralysie de la décision et la déroute des administrés* ». Plus encore, la technique de compétences partagées qui semble être applicable dans notre contexte est génératrice de coût supplémentaire de fonctionnement. La solution consisterait, à défaut d'opter pour l'application des « *blocs de compétence* », difficile à envisager compte tenu de la complexité des affaires publiques, à limiter les compétences partagées par une spécialisation poussée des collectivités territoriales en appliquant le principe de subsidiarité<sup>280</sup>.

Il s'agit de déterminer les autorités investies du pouvoir de décision ainsi que de leurs compétences. Selon Jean-Marie Pontier,

« le principe de subsidiarité est l'une des clefs de compréhension de la décentralisation [...] Il explique et justifie tout à la fois la politique de décentralisation ;

---

<sup>280</sup> Sur le principe de subsidiarité, voir *infra*. pp. 464-494.

il la justifie car, abstraction faite des données concrètes dans un pays donné à un moment donné, il fournit une réponse à la question abstraite de savoir qui, dans une organisation complexe, doit disposer des compétences et des pouvoirs. Accepter le principe de subsidiarité c'est, en même temps, pour les gouvernants, admettre le bien-fondé de l'idée selon laquelle des autorités locales doivent disposer de certains pouvoirs. Le principe de subsidiarité induit donc une certaine idée de l'Etat, il est un instrument de liberté puisqu'il condamne l'absorption de tous les pouvoirs par l'autorité centrale »<sup>281</sup>.

Par ailleurs, bien que la décentralisation favorise le rapprochement de l'administration des administrés, dans les Etats de la C.E.M.A.C, cette proximité ne semble pas encore certaine. Des cloisonnements demeurent perceptibles entre les organes dirigeants des collectivités territoriales décentralisées et les populations. Ce d'autant plus que les crises de participation sont récurrentes dans les rapports entre élus locaux et populations. L'on pourrait préconiser ici le renforcement de la concertation et de la participation des populations. Cette participation<sup>282</sup> apparaîtrait comme une opportunité supplémentaire de consolidation de la démocratie locale et garantirait une implication effective ainsi qu'une adhésion des populations dans la mise en œuvre et la pérennisation des politiques locales de sécurité civile.

En tout état de cause, empruntant la formule à Philippe Roqueplo, « *il est certainement illusoire d'imaginer que quelque pouvoir que ce soit puisse à quelque moment que ce soit être immédiatement prêt à déployer un " programme " préétabli pour faire immédiatement face où que ce soit à quelque accident que ce soit !* »<sup>283</sup>  
Poser la question a le mérite d'inciter la réflexion sur l'état actuel de la prévention des

---

<sup>281</sup> Jean-Marie PONTIER, « La subsidiarité en droit administratif », R.D.P 6- 1986, L.G.D.J, pp. 1575-1813, spéc. pp. 1515- 1537.

<sup>282</sup> La participation évoquée ici s'inscrit dans le sens du principe de participation publique avec ses trois composantes que sont le droit d'accès aux informations (environnementales et de sécurité civiles), le droit du public de participer au processus de prise de décision et d'accès à la justice, rappelé par la Déclaration de Rio en son principe 10 ainsi qu'il suit : « *la meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leur collectivité, et avoir la possibilité de participer au processus de prise de décision. Les Etats doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci. Un accès effectif à des actions judiciaires et administratives, notamment des réparations et des recours, doit être assuré* ».

<sup>283</sup> Philippe ROQUEPLO, *op. cit.*, note n° 189, p. 88.

risques et des crises desdits Etats. C'est en temps de paix que l'on prépare ou non la guerre. Disons – le clairement : en matière de risque majeur, le pacifisme ronronnant me paraîtrait la pire sottise et la plus dangereuse qui soit<sup>284</sup>.

Quoi qu'il en soit, l'organisation de la sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C, assortie des règles de compétences relevant de l'Etat ou des collectivités territoriales décentralisées atteste bien que « *l'intervention* [des pouvoirs publics de ces Etats] *en matière de sécurité civile constitue en tout premier lieu une nécessité justifiée par le contrat social lui-même* »<sup>285</sup>. Cette volonté affirmée des Etats de la sous-région de placer la protection des personnes au cœur de la sécurité civile appelle nécessairement la mise en place des normes pertinentes de prévention des risques.

---

<sup>284</sup> *Idem.*

<sup>285</sup> Bertrand PAUVERT, La protection des personnes dans la crise de sécurité civile, [www.riseo.fr/IMG/pdf/1-2015-Protection-des-personnes-dans-la-crise-et-sécurité-civile.pdf](http://www.riseo.fr/IMG/pdf/1-2015-Protection-des-personnes-dans-la-crise-et-sécurité-civile.pdf). Consulté le 29 juillet 2015.

## CHAPITRE II LE CARACTERE CLASSIQUE DES NORMES DE PREVENTION DES RISQUES

Depuis plusieurs décennies, l'humanité est entrée dans le temps de l'accélération des risques et crises de tous ordres avec une nouvelle interrogation urgente à résoudre relative à la capacité des Etats à les prévenir.

Ce programme fort peu réjouissant ne peut manquer d'interpeller le juriste quant aux solutions formulées par le droit en vue d'anticiper les catastrophes. En l'absence d'une approche communautaire, en dépit des directives de l'O.I.P.C. et de la C.E.E.A.C. , il semble qu'il faut essentiellement s'en tenir aux dispositifs nationaux de prévention des catastrophes. Les Etats de la sous-région de la C.E.M.A.C. y apportent des réponses à travers une classification articulée autour de la notion que la doctrine range traditionnellement sous le vocable de « *risques majeurs* ». L'on s'y attardera, en mettant en exergue les normes juridiques de prévention de ces risques (Section I) et leurs dispositifs de renforcement par la vigilance (Section II).

### **Section I : Les normes juridiques de prévention des risques majeurs**

Le dictionnaire d'analyse et de gestion des risques définit le risque majeur comme un « *risque dont la gravité est celle d'un accident majeur* »<sup>286</sup>. En considération de l'ampleur des conséquences qu'il génère, un risque majeur provoque des situations complexes auxquelles les structures mises en place ne sont pas toujours préparées. Dans cette veine, le ministère français de l'Ecologie et du Développement Durable l'énonce comme « *une menace qui compromet le développement durable d'une société compte tenu de la gravité des phénomènes en cause et /ou de la vulnérabilité des populations et des biens exposés* »<sup>287</sup>.

S'il est admis que la prévention est « *[l]'ensemble d'activités permettant d'éviter complètement l'impact négatif des aléas, et de minimiser les catastrophes*

---

<sup>286</sup> Alain DESROCHES / Alain LEROY / Jean-François QUARANTA / Frédérique VALLEE, *Dictionnaire d'analyse des risques*, Paris, éd. Hermes Science, 2006, pp. 479, p. 384.

<sup>287</sup> Cité par Jean VIRET *op. cit.*, note n° 36, p.158.

*environnementales, technologiques et biologiques qui leur sont associées* »<sup>288</sup>, la répartition classique catastrophes naturelles et catastrophes technologiques qui a cours et à laquelle il aurait été possible de s'en tenir ne constitue à l'analyse « *qu'un aspect d'une opposition plus large entre catastrophe d'origine non humaine et catastrophe d'origine humaine qu'il [est] nécessaire de prendre en considération* »<sup>289</sup> comme le suggère Charles Leben. La dichotomie habituelle, naturelle-industrielle appréhende insuffisamment la série de ces phénomènes hybrides dont la causalité est complexe<sup>290</sup>.

Seront donc successivement exposées dans le cadre de la sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C, la prévention des risques naturels majeurs d'origine non humaine (Paragraphe I) et celle d'origine humaine (Paragraphe II).

### **Paragraphe I – La prévention des risques majeurs d'origine non humaine**

Les réponses des pouvoirs publics face aux catastrophes naturelles se sont organisées autour des ministères impliqués dans la prévention et la gestion des catastrophes. Deux semblent particulièrement concernés : le ministère en charge des questions de l'environnement et du développement durable qui s'intéresse à l'amélioration des connaissances des risques, leur surveillance, l'adoption des réglementations nécessaires comme les plans de prévention des risques, la promotion et la réduction des vulnérabilités des populations. Le ministère en charge

---

<sup>288</sup> Terminologie pour la prévention des risques de catastrophe, publication de la Stratégie Internationale de Prévention des Catastrophes des Nations Unies (ci-après : « U.N.I.S.D.R »), mai 2009, p. 24.

<sup>289</sup> Voir de cet auteur : « Vers un droit international des catastrophes ? », in : David D. CARON / Charles LEBEN, (dir.), *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles*, La Haye, Martinus Nijhoff Publishers, 2001, p. 38.

<sup>290</sup> Charles LEBEN, *idem.* , pp. 38 et 39. En réalité, la distinction entre catastrophes d'origine humaines et catastrophes d'origine non humaine n'est pas aisée. Dans la plupart des situations, il y a une telle interaction entre l'homme et son milieu qu'il n'est plus évident de faire la part de ce qui appartient à la nature de ce qui provient de l'activité de l'homme. Citant R. LAUFER, Charles LEBEN fait remarquer que « *la nature apparaît, à l'époque actuelle, sous la catégorie "systémique" d'environnement qui exprime l'interaction permanente entre le "naturel" et l'action humaine. Qu'il s'agisse de l'effet de l'action humaine sur son milieu [...] ou de l'effet de la décision humaine sur la "vulnérabilité" de la société aux effets des forces naturelles [...], les catastrophes naturelles semblent si mêlées à l'action des hommes que ceux-ci se sentent de plus en plus responsables de leurs occurrences. Quant aux activités technologiques, elles ont, en retour, de tels effets sur la nature qu'elles se trouvent prises dans un réseau de causalités complexes où aucune limite, ni dans le temps ni dans l'espace, ne peut être marquée avec certitude* ». Voir, Charles LEBEN, *idem.*, p. 49.

des questions de l'intérieur quant à lui, s'emploie à assurer la protection des populations contre les risques ou fléaux de toute nature. A ce titre, il organise la planification et la mise en œuvre opérationnelle.

L'encadrement des risques naturels relève en conséquence d'un arsenal juridique à double facette (A) dont la mise en œuvre est parfois complexe et laisse apparaître des insuffisances importantes (B).

### **A- Un encadrement juridique à double facette**

La première facette de cet encadrement est relative à la couverture juridique des risques naturels majeurs soudains<sup>291</sup> (1), et la seconde concerne les catastrophes durables où à long terme (2).

#### **1. La couverture juridique des risques naturels majeurs soudains.**

Les politiques publiques de couverture des risques naturels majeurs soudains sont afférentes au droit de l'urbanisme et au droit de l'environnement. Elles visent à accroître la prise en compte des risques naturels majeurs dans la maîtrise de l'urbanisme. Dans la sous-région, ces politiques, perceptibles à de degrés divers, tendent à encadrer juridiquement les zones à risque par la prescription des interdictions. Elles consistent aussi à soumettre ces risques à des règles spécifiques dont la finalité est d'éloigner les populations de ces zones et de limiter la probabilité d'occurrence de ces risques.

Politique publique de gestion des conditions d'utilisation des espaces, le droit de l'urbanisme en tant qu'instrument de planification urbaine et de maîtrise de l'occupation du sol, se traduit bien comme « *un potentiel de prévention de risque* » et il est possible de soutenir que ce droit s'est aujourd'hui étendu à la prévention des catastrophes. Les documents d'urbanisme<sup>292</sup> à vocation générale sont désormais

---

<sup>291</sup> Les réflexions sur la catastrophe portent avant tout sur son caractère soudain et imprévisible. Le dictionnaire Robert la qualifie comme étant « *un malheur effroyable et brusque* », et la revue spécialisée *Disasters and Development* (1994, p. 10) parle de « *sudden or major misfortune* ». La soudaineté est alors liée au caractère imprévisible et irrésistible du phénomène qui donne souvent à celui-ci les traits d'un événement de force majeure.

<sup>292</sup> Il en existe cinq : Les Schémas de Cohérence Territoriale (S.C.O.T.) qui ont remplacé les Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme (ci-après : S.D.A.U.), les Plans Locaux



des instruments pertinents de prévention des risques naturels. Les documents prospectifs d'urbanisme (a) apparaissent en conséquence comme un complément important des documents spécifiques de gestion desdits risques que sont les Plans d'Exposition aux Risques (ci-après : « P.E.R. ») (b).

### **a) Les documents prospectifs d'urbanisme.**

Les instruments de planification urbaine, en particulier les différents plans d'urbanisme sont des documents importants en matière de prévention des risques naturels. Les enjeux de ces documents sont de promouvoir un développement urbain durable, prévenir les risques naturels et technologiques, et combattre toute forme de pollution<sup>293</sup>. Ces documents, qui visent une même finalité ont des appellations diverses selon qu'on se trouve dans l'un ou l'autre Etat de la sous-région.

Quatre sont d'usage éprouvé dans la sous-région : les Plans Directeurs d'Urbanisme (ci-après : « P.D.U. »)<sup>294</sup>, les Plans d'Occupation des Sols (ci-après : « P.O.S. »)<sup>295</sup>, les Plans de Secteur (ci-après : P.S.)<sup>296</sup>, et les Plans Sommaires

---

d'Urbanisme (ci-après : P.L.U.), les Cartes Communales qui sont des documents d'urbanisme simplifiés concernant les petites communes, les Plans d'Aménagement des Zones (ci-après : P.A.Z.) qui sont des documents d'urbanisme dont la nature et la fonction sont analogues à celles des Plans d'Occupation des Sols et des P.L.U qui leur ont succédé, les Plans de Sauvegarde et de Mise en Valeur (ci-après : P.S.M.V.).

<sup>293</sup> Selon les dispositions de l'article 25 de la Loi n° 2004/03 du 21 avril 2004 régissant l'urbanisme au Cameroun, « *les documents de planification urbaine déterminent les conditions permettant, de limiter l'utilisation de l'espace, de maîtriser les besoins de déplacement, de préserver les activités agricoles, de protéger les espaces forestiers, le patrimoine culturel, les sites et paysages naturels ou urbains, de prévenir les risques naturels et les risques technologiques, ainsi que les pollutions et nuisances de toute nature et, d'autre part, de prévoir suffisamment d'espace constructible pour les activités économiques et d'intérêt général, ainsi que pour la satisfaction des besoins présents et futurs en matière d'habitat et d'équipement publics* ».

<sup>294</sup> Le P.D.U. est un document qui fixe les orientations fondamentales de l'aménagement d'un territoire urbain, la destination générale des sols et la programmation des équipements (article 32 de la loi Camerounaise N°2004/03), l'article 7 de la loi Congolaise du 17 septembre 1988 sur l'aménagement de l'urbanisme parle de Plan d'Urbanisme Directeur qui détermine l'équipement de l'agglomération et les modalités précises d'utilisation du sol.

<sup>295</sup> Le P.O.S. est un document qui fixe l'affectation des sols et les règles qui la régissent pour le moyen terme (10 à 15 ans). Il définit le périmètre de chacune des zones d'affectation et édicte, pour chacune d'entre elles, les règles, restrictions et servitudes particulières d'utilisation du sol. (Article 37 loi camerounaise n° 2004/03)

<sup>296</sup> Le P.S. est un document qui, pour une partie d'agglomération, précise de façon détaillée l'organisation et les modalités techniques d'occupation du sol, les équipements et les emplacements réservés, et les caractéristiques techniques et financières des différents travaux d'infrastructures. (Article 40 de la Loi N° 2004/03)

d'Urbanisme (ci-après : « P.S.U. »)<sup>297</sup> qui doivent tous respecter les principes généraux du droit de l'urbanisme.

De manière concrète, les documents de planification urbaine approuvés et rendus publics précisent les secteurs névralgiques nécessitant une protection particulière tels que la localisation des servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol, les plans de voirie, les plans de verdissement, le plan général d'assainissement, d'alimentation en eau potable, le plan des zones à risques naturels.

Ces documents doivent impérativement promouvoir un développement durable en précisant les différentes mesures de protection de l'environnement et d'autres protections systématiques contre les catastrophes naturelles et humaines, justifiant l'interdiction ou la soumission à des conditions spéciales de certaines constructions ou installations. Les pouvoirs locaux disposent ainsi d'un instrument efficace de prévention des risques naturels.

#### **b) Les Plans d'Exposition aux Risques (ci-après : « P.E.R »)**

Les Plans d'Exposition aux Risques visent à interdire aux particuliers de s'installer dans des zones sujettes à des risques naturels et, de leur garantir une indemnisation en cas de catastrophes survenues en dehors de celles-ci. Des six Etats de la communauté, seul le Gabon a pris la mesure en instituant cet instrument important de prévention des catastrophes naturelles par un acte du 2 février 2005<sup>298</sup>.

Par cet instrument, il s'agit d'identifier et de définir des niveaux hiérarchisés d'aléas et de risques afin d'établir un zonage auquel sont associées des prescriptions réglementaires.

Elaborés et arrêtés par l'Etat<sup>299</sup> après adoption par délibération de la commune intéressée et enquête publique, les plans d'exposition aux risques

---

<sup>297</sup> Le P.S.U. est un document qui fixe l'affectation des sols et définit le périmètre de chacune des zones d'affectation. Il édicte de façon sommaire, pour chacune d'entre elles, les règles, restrictions et servitudes particulières d'utilisation du sol. (Article 45 de la loi précitée)

<sup>298</sup> Il s'agit de la Loi n° 21/2004 du 02 février 2005 relative aux plans d'exposition aux risques (P.E.R.)

<sup>299</sup> Les articles 4, 6 et 9 de la loi n° 21/2004 disposent respectivement que « l'élaboration d'un plan d'exposition aux risques est subordonnée à une autorisation du ministre chargé des questions

constituent à tous égards un progrès considérable dans la prise en compte des risques naturels.

Ils visent trois principaux objectifs :

- Déterminer la nature des risques et des zones exposées ;
- prescrire des mesures, des techniques et des opérations à mettre en œuvre pour la prévention des catastrophes, la limitation ou la réparation de leurs conséquences dommageables ;
- fixer et garantir les modalités techniques de planification des aides et secours aux sinistrés.

La prévention des catastrophes naturelles tend donc à s'effectuer par le biais de dispositifs encadrant et règlementant les conditions d'utilisation des sols. Toutefois, ces plans d'exposition aux risques se présentent avant tout comme des plans de sécurité civile et s'appréhendent, en effet, comme un ensemble de mesures dont la finalité est de prévenir les conséquences d'une éventuelle catastrophe. Ils ont également pour objectif majeur la protection des personnes et des biens ; confirmant ainsi l'observation de Simon Charbonneau<sup>300</sup>, selon laquelle « *le droit de la gestion des risques est essentiellement composé des règles préventives dont la conception et le respect relèvent du monopole de la puissance publique* ».

---

*relatives aux catastrophes et aux calamités [...] » ; « l'élaboration d'un plan d'exposition aux risques donne lieu à une enquête publique, après validation par le comité interministériel. [...] » ; « les plans d'exposition aux risques sont adoptés par délibération du conseil municipal ou du conseil départemental et approuvés par décret pris en conseil ministériel sur proposition du ministre chargé des questions relatives aux catastrophes et aux calamités ».*

<sup>300</sup> Simon CHARBONNEAU, « La nature du droit de la prévention des risques technologiques », R.F.D.A., 1988. Cité par Jean VIRET, *in* : *Sécurité civile en France : organisation et missions*, *op.cit.*, note n° 36, p. 162.

## 2. Le cas des catastrophes durables ou à long terme

L'on classe généralement la sécheresse, les épidémies et ou les pandémies parmi les catastrophes naturelles durables ou « *rampantes* »<sup>301</sup>. Il s'agit là des cas de figure présentant à première vue des difficultés quand l'on se réfère à la typologie classique des catastrophes qui la limite à une simple réalité matérielle unique. Or dès lors que l'on s'accorde avec Charles Leben que la catastrophe correspond « *à un concept par lequel on qualifie des réalités variées qui peuvent aller du déraillement d'un [train] à un tremblement de terre, de la chute d'un avion à l'explosion d'une usine chimique, de l'épidémie qui frappe des populations entières à un glissement de terrain qui vient couper une route[...]* »<sup>302</sup>, la sécheresse, avec la famine qui peut en résulter, est un cas de catastrophe naturelle dont les effets dévastateurs remontent depuis l'origine de l'humanité<sup>303</sup>.

Tenter de classer les phénomènes épidémiologiques sous la rubrique de catastrophe naturelle pourrait donc se justifier. S'il est certain, comme l'affirme Charles Leben, que « *la propagation d'une épidémie passe par l'intermédiaire de la contagion humaine et qu'il ne s'agit donc pas d'une catastrophe d'origine "non humaine" au même sens qu'un tremblement de terre ou d'un raz de marée* »<sup>304</sup>, en revanche, dans la mesure où l'apparition d'un virus pathogène est un phénomène qui se produit indépendamment de toute volonté humaine, « *il n'est pas illégitime de*

---

<sup>301</sup> Les catastrophes rampantes sont celles qui sont « *constituées par l'accumulation d'effets dommageables partiels mais qui sur le long terme peuvent donner lieu à de dommages majeurs et irréversibles. [...] Ces dommages rampants, ces dégradations lentes peuvent conduire sur le long terme, à des bouleversements des équilibres les plus fondamentaux des "écosystèmes" de la planète laissant craindre la survenance possible des catastrophes globales (trou d'ozone, réchauffement climatique, désertification croissante, etc. »*. Le concept de catastrophe est par conséquent défini par l'auteur comme « *un événement souvent imprévisible ou une situation durable qui produit des dommages immédiats ou différés aux personnes, aux biens ou à l'environnement, et d'une ampleur telle qu'il appelle une réaction solidaire de la communauté nationale et/ou internationale.* » Voir Charles LEBEN, *supra*, note n° 289, pp. 34 et 35. Dans le même sens, la Fédération internationale de la Croix-Rouge entend par catastrophe, « *une perturbation grave du fonctionnement de la société, constituant une menace réelle et généralisée à la vie, à la santé, aux biens ou à l'environnement, que la cause soit un accident, un phénomène naturel ou une activité humaine, et qu'il s'agisse d'un événement soudain ou du résultat du processus se déroulant sur de longues périodes, mais excluant les conflits armés* ». Voir, Françoise BOUCHET-SAULNIER, *Dictionnaire pratique du droit humanitaire*, Paris, La Découverte, 2013, pp. 862, p. 92.

<sup>302</sup> Charles LEBEN, *ibidem*, p. 33.

<sup>303</sup> Joseph annonce à Pharaon la sécheresse et la famine, Genèse 41 et suivants.

<sup>304</sup> Charles LEBEN, *ibidem*, p. 40.

*classer les grandes pandémies dans la même catégorie que les catastrophes naturelles même si on peut les appréhender aussi sous un autre aspect »<sup>305</sup>.*

C'est donc à juste titre que parmi les catastrophes naturelles durables ou rampantes, l'on cite généralement la désertification et les épidémies. L'analyse portera sur la désertification<sup>306</sup> (a) et la prévention de certaines pandémies comme le sida et la fièvre Ebola (b).

### **a) La désertification**

La désertification est sans conteste une des menaces écologiques les plus préoccupantes dans la plupart des régions du monde, et particulièrement dans les pays pauvres. Elle désigne « *la dégradation des terres dans les régions arides, semi-arides et subhumides sèches par suite de divers facteurs parmi lesquels les variations climatiques et les activités humaines* »<sup>307</sup>. Elle procède ainsi d'une dynamique due aux facteurs naturels, ou d'une gestion écologique irrationnelle du sol et de son couvert végétal dont la conséquence est de transformer le milieu et de substituer aux caractéristiques existantes un environnement appauvri et austère. Dans les zones concernées, ce phénomène affecte certains écosystèmes, entraîne la disparition de la production agricole et la famine frappant et parfois décimant les populations entières. L'on est dans ces conditions en plein dans « *les catastrophes écologiques globales* »<sup>308</sup> à propos desquelles des tentatives d'action coordonnées des Etats sont en cours depuis quelques décennies.

---

<sup>305</sup> Charles LEBEN, *idem*, p. 40.

<sup>306</sup> La désertification affecte 1/6ème de la population mondiale, 70 % de toutes les terres arides et 1/4 de la superficie de la planète terre. Le plus connu des impacts de la désertification, en plus de l'extension de la pauvreté, est la dégradation de 3,3 milliards d'hectares de terre arables (cf. Action 21, Para.12.2). Voir : Mohammed Abdelwahab BEKHECHI, « *Une nouvelle étape dans le développement du droit international de l'environnement : la convention sur la désertification* », R.G.D.I.P, Tome CI-1997, p. 6.

<sup>307</sup> Article 1<sup>er</sup> (a) de la Convention de Paris du 17 juin 1994 sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et / ou la désertification en particulier en Afrique.

<sup>308</sup> Par catastrophe écologique globale, « *il faut comprendre les catastrophes qui démontrent la vulnérabilité de la communauté humaine dans son ensemble à certains dommages écologiques. [C'est-à-dire des catastrophes] dont les effets néfastes affectent la communauté humaine à l'échelle globale et ne se limitent pas à des pays individuels ou à une région bien délimitée. [Ensuite], il doit être démontré que le potentiel destructeur de la catastrophe dépasse la capacité de résistance des Etats nationaux et des organisations régionales, de telle sorte qu'une réponse efficace ne peut être organisée que sur le plan mondial.* » Voir Rainer GROTE, « Les catastrophes écologiques globales »,

L'on classe désormais la désertification parmi les questions écologiques auxquelles la communauté internationale devrait porter une attention particulière. Selon l'O.N.U,

« la désertification et la sécheresse constituent un problème de dimension mondiale puisqu'elles touchent toutes les régions du monde, et qu'une action commune de la communauté internationale s'impose pour lutter contre la désertification et / ou atténuer les effets de la sécheresse »<sup>309</sup>.

Précisément, lors de la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement (C.N.U.E.D) tenue en 1992 à Rio, la désertification était au centre des préoccupations et avait été identifiée comme la conséquence de facteurs socio-économiques, humains et climatiques s'illustrant comme un danger majeur aux effets dommageables pour toute l'humanité<sup>310</sup>.

L'on présentera quelques causes avant d'indiquer des orientations générales de lutte contre ce fléau.

S'agissant des causes de la désertification, elles ne sont pas spécifiques à l'Afrique, et résultent généralement soit de facteurs naturels, notamment les variations climatiques et leurs conséquences, soit des activités humaines. Se référant aux Etats de la C.E.M.A.C, l'on relève cinq principaux facteurs de la désertification :

- La sécheresse : désigne le phénomène naturel qui se produit lorsque les précipitations ont été sensiblement inférieures aux niveaux normalement enregistrés et qui entraîne de graves déséquilibres hydrologiques préjudiciables aux systèmes

---

*in : Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles*, Martinus Nijhoff publishers, The Hague / Boston/ London, 2001, pp. 95-139, spéc, p.101.

<sup>309</sup> Préambule de la Convention de Paris du 17 juin 1994 sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et / ou la désertification en particulier en Afrique. *In*, Joseph BEMBA, *Dictionnaire de la justice internationale, de la paix et du développement durable*, Paris, l'Harmattan, 2011, pp. 451, p. 62.

<sup>310</sup> La 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, dont le but ultime est de promouvoir un cadre juridique global pour lutter contre l'avancée du désert dans tous les continents rappelle dans le paragraphe 12 de son préambule que les Etats reconnaissent « *la validité et la pertinence des décisions adoptées à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, et en particulier du programme Action 21 de son chapitre 12 qui fournissent une base pour la lutte contre la désertification* ».

de production des ressources en terres<sup>311</sup>. C'est certainement la première responsable de la désertification des zones sahéliennes et soudano-sahéliennes de l'Afrique dont le Tchad et la R.C.A en font partie.

- L'invasion acridienne est une autre cause de bouleversement de l'équilibre écologique dans les zones désertiques de l'Afrique. Elle se caractérise par de vagues successives de criquets pèlerins qui ravagent toutes végétations à leur passage et laissent un paysage dévasté et complètement dénudé.

- Le déboisement. De l'avis de Maurice Kamto, c'est « *le résultat de techniques agricoles traditionnelles fondées sur des croyances traditionnelles d'une part, et des exigences de survie de l'homme dans un environnement caractérisé par la rareté des ressources et la rigueur des conditions existentielles d'autre part* »<sup>312</sup>. Cette assertion laisse apparaître deux principaux facteurs de déboisement. Tout d'abord, la déforestation agricole. Dans les zones soudano-sahéliennes de l'Afrique où cette pratique a cours, les populations considèrent les feux de brousse comme un moyen important de reconstitution de la végétation et de la sauvegarde de la sécurité des villageois<sup>313</sup>. Ensuite, cette affirmation met en avant la déforestation énergétique. Les arbres sont ainsi abattus par les populations pour servir de bois de chauffage, ou de cuisson pour les aliments. Cette pratique est à l'origine de la destruction des forêts dans les zones arides et constitue un vecteur d'accélération de la désertification dans ces zones.

Les deux dernières causes de désertification sont l'érosion<sup>314</sup> des sols d'une part, la pression démographique et la pauvreté d'autre part.

---

<sup>311</sup> Article 1<sup>er</sup> (c) de la Convention de Paris du 17 juin 1994 sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et / ou la désertification en particulier en Afrique.

<sup>312</sup> Maurice KAMTO, « La désertification. Aperçu écologique et esquisse pour une convention sur les zones désertiques, arides, semi-arides et sèches subhumides », in : Michel PRIEUR et Stéphane DOUMBE- BILLE (dir.) : *Droit de l'environnement et développement durable*, Limoges, Presses Universitaire de Limoges (PULIM), 1994, p. 154.

<sup>313</sup> Les rapports entre l'homme et la nature sont illustrés par cette affirmation d'un paysan soudanais, cité par Maurice KAMTO : « *sans feu de brousse, le Karité ne donne pas de noix, les animaux ne broutent pas bien et maigrissent, les villages sont envahis par des bêtes féroces dont les serpents*. Maurice KAMTO, *idem*, p. 154.

<sup>314</sup> Selon la définition du Petit Larousse, l'érosion est l'ensemble des actions externes des agents atmosphériques, des eaux et des glaciers. Dictionnaire Le Petit Larousse, Paris, Larousse, 2005, pp. 1926, p. 427. Elle est due à plusieurs facteurs ou « *agent d'érosion* » (L'on nomme « *agent d'érosion* », l'élément qui contribue concrètement à l'érosion (l'eau, le vent, la glace, etc.) L'homme

En ce qui concerne enfin la pression démographique et la pauvreté, les régions qui y sont exposées sont paradoxalement parmi celles qui présentent une croissance démographique plus forte en Afrique. Cette forte densité de la population entraîne deux conséquences au moins : l'augmentation du déficit de la production alimentaire d'une part, et l'accroissement de la pression sur les sols dû à la surexploitation des terres déjà fragilisées par le déboisement et appauvries par l'érosion d'autre part.

La troisième conséquence qui découle des deux premières est celle de la famine, des épidémies, du désœuvrement et de la misère qui caractérisent ces zones, qui de plus sont devenues impropres à toute agriculture et sans implantation industrielle. La précarité qui les singularise est telle qu'il est nécessaire qu'elles soient « *prises en compte de manière spécifique par le droit international de l'environnement qui vise à assurer un développement global et durable de l'ensemble de la Communauté internationale par l'éradication des principales causes de la dégradation de l'environnement, notamment la pauvreté et le sous-développement* »<sup>315</sup>. A cet égard, les Nations Unies, lors de la Conférence sur le Développement durable tenue à Rio de Janeiro au Brésil les 20 et 22 juin 2012 constataient déjà avec inquiétude « *les conséquences dévastatrices des sécheresses et famines cycliques en Afrique, [...] et [appelaient] à une action urgente par des mesures à court, moyen et long termes à tous les niveaux* »<sup>316</sup>. D'où l'intérêt d'esquisser quelques prescriptions et des précautions reposant sur des bases scientifiques, rationnelles et socialement ouvertes en vue de surveiller, d'évaluer et de lutter contre la désertification, la dégradation des terres et la sécheresse.

---

intervient aussi sur l'érosion. Les défrichements excessifs peuvent accélérer les dynamiques de versant et, enfin de compte, les dynamiques fluviales. Cependant, dans la plupart des cas, il paraît exagéré de parler d'érosion anthropique, l'homme étant plus un facteur de déséquilibre qu'un agent dominant de l'érosion ; de son action résulte une accélération ou, au contraire, un ralentissement des processus d'érosion naturelle. Voir : Pascal BAUD et al, *Dictionnaire de géographie*, Paris, Hatier, 2008, pp. 607, spéc. p. 173) Cependant, le terme d'érosion peut avoir une acception plus large, englobant l'érosion proprement dite et le transport des matériaux érodés ainsi que leur accumulation, c'est-à-dire l'abandon et l'entassement de matériel détritique.

<sup>315</sup> Maurice KAMTO, La désertification. Aperçu écologique et esquisse pour une convention sur les zones désertiques, arides, semi-arides et sèches subhumides, *supra*, p. 156.

<sup>316</sup> Conférence des Nations Unies sur le développement durable : « *L'avenir que nous voulons* », Rio de Janeiro, 20-22 juin 2012, A/CONF.216/L.1. , p.45.



S'agissant des prescriptions, elles pourraient s'articuler autour des principes majeurs de la gestion et de la préservation des zones affectées par la désertification. Il s'agira aussi d'énoncer les actions à mener ainsi que les moyens à déployer.

Le premier principe valable ici, et qui pourrait être généralisé à la gestion de l'environnement est le principe de précaution. C'est un principe d'anticipation énoncé au point 15 de la Déclaration de Rio, et, pour lequel, en l'état actuel de connaissances insuffisantes dans le domaine de la désertification, « *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* ». Parce qu'elle est susceptible d'affecter toute sorte de localité en raison des activités de l'homme, il importe par conséquent d'intensifier les mesures préventives telles que la gestion écologiquement rationnelle des forêts et des sols.

Au nombre des actions à mener, les grandes orientations en matière de lutte contre la désertification sont contenues dans le Programme action 21 et pourraient faire l'objet d'application dans les Etats de la sous-région concernés par ce phénomène. Il s'agit :

- du renforcement des connaissances de base et le développement des systèmes d'information et d'observation systématique pour les zones sujettes à la déforestation et à la désertification ;

- la lutte contre la dégradation des sols par l'intensification des activités visant à la conservation des sols ainsi que le reboisement. Il s'agira ici de prescrire la création des forêts classées dans les zones affectées et la révision des méthodes culturales pour préserver les terres des phénomènes de l'érosion ;

- la sensibilisation à une culture écologique en mettant l'accent sur la désertification et la gestion des conséquences de la sécheresse.

Toutefois, la lutte contre la désertification nécessite, pour plus d'efficacité, d'être complétée par un train de mesures d'ordre financier en vue d'appuyer les actions à mener. Dans ce contexte, le Programme Action 21 en donne quelques orientations. Il préconise en effet sur le plan institutionnel une coopération et une coordination internationale et régionale. Il est question dans cette perspective de renforcer les programmes régionaux et la coopération entre les Etats, dans le cadre

des comités inter Etats de lutte contre la sécheresse (C.I.L.S.S.), d'Office intergouvernemental pour la lutte contre la sécheresse et le développement (I.G.A.D.D.), ou d'autres organismes régionaux tel que l'Observatoire du Sahara et du sahel. Mais, la lutte contre la désertification invite à aller au-delà d'une simple coopération entre Etats ; elle fait appel à d'autres contraintes et nécessite un véritable engagement des Etats. Maurice Kamto proposait déjà en 1994 la création

« d'une agence spécifique des zones arides [...] comportant d'une part un comité de coordination et de traitement d'informations fournies par les observatoires nationaux et/ou régionaux des zones arides, d'autre part, un Fonds d'action et de solidarité appelé à soutenir aussi bien les activités de recherche sur les zones concernées, les mesures préventives et les actions curatives ainsi que de solidarité avec les populations victimes et autres réfugiés écologiques »<sup>317</sup>.

Face à la complexité soulevée par la lutte contre la désertification, les Nations Unies ont une fois de plus souligné leur détermination et leur engagement à prendre des mesures de lutte qui s'imposent<sup>318</sup>.

A cet égard, cette structure onusienne encourage le renforcement des capacités, l'intensification des programmes de formation, des études et des initiatives scientifiques destinées à approfondir la connaissance des avantages économiques, sociaux et environnementaux des politiques et pratiques de gestion durable des terres et à mieux les faire comprendre. Elle insiste par ailleurs sur la nécessité de mettre au point et d'appliquer des méthodes et des indicateurs reposant sur une base scientifique à l'effet de surveiller et d'évaluer la désertification, la dégradation des terres et la sécheresse ainsi que l'importance des efforts en cours pour promouvoir la recherche scientifique et renforcer la base scientifique sur laquelle

---

<sup>317</sup> Maurice KAMTO, *supra* (note 312), p. 159.

<sup>318</sup> Il s'agit selon cette instance, i- de coordonnées, aux niveaux national, régional et international pour surveiller, à l'échelle mondiale, la dégradation des terres et restaurer celles dégradées dans les zones arides, semi-arides et subhumides sèches d'une part, soutenir et renforcer la mise en œuvre de la Convention sur la lutte contre la désertification et de son plan-cadre décennal (2008-2018), y compris en mobilisant des ressources financières suffisantes et prévisibles en temps voulu. ii- d'atténuer les effets de la désertification, de la dégradation des sols des terres et de la sécheresse, notamment en préservant et en créant des oasis, en améliorant la qualité des sols et la gestion de l'eau afin de contribuer au développement durable et à l'élimination de la pauvreté.

reposent les activités menées en matière de lutte contre la désertification et la sécheresse.

Mais, en réalité, ces recommandations ne sont que de simples énoncés d'ordre général, proclamatoires et sans aucune force contraignante. Elles n'indiquent pas véritablement, ni clairement, les divers mécanismes projetés en vue d'une lutte efficace contre la désertification. Ces déclarations constituent rien que des principes et d'objectifs qui eux-mêmes demeurent assez flous aussi bien dans leur formulation que dans leur signification.

Dans le contexte particulier des Etats de la C.E.M.A.C, il importe d'aborder le problème de la désertification avec prudence. Dans les zones affectées, les populations ont un rapport très étroit avec la « terre », si bien que la résolution de la question foncière se présente comme un préalable indispensable au succès de la lutte contre la désertification. Ici, la terre est perçue comme quelque chose de sacré qui assure la médiation de l'homme au sacré et détermine les rapports sociaux de l'individu au groupe. Celui-ci (l'individu) a un droit absolu à une terre de sa communauté, de par son lignage ou sa filiation. Car, comme le souligne Maurice Kamto, les populations ne se sentent impliquées dans une telle opération que lorsqu'elles y trouvent un intérêt subjectif. L'appropriation « féodale » des sols dégage leur responsabilité, leur attitude devenant alors comparable à celle des braconniers qui font des incursions illicites dans les parcs et réserves fauniques naturelles parce qu'ils n'en sont pas les propriétaires ou parce qu'ils en ont été expulsés<sup>319</sup>.

Dans le cadre de la lutte contre la désertification, il importe également de tenir compte du mode de vie des populations concernées en évitant des prescriptions tendant à la sédentarisation autoritaires qui sont souvent des facteurs de démobilisation sociale, aux conséquences souvent dévastatrices comme cela avaient été le cas il y a quelques décennies dans la zone soudano-sahélienne africaine<sup>320</sup>.

---

<sup>319</sup> Maurice KAMTO, *supra*, p. 160.

<sup>320</sup> Maurice KAMTO remarque à cet égard que « *les populations nomades sédentarisées [du nord] de la zone sahélienne n'ont pu redescendre vers le sud pour fuir la sécheresse et ont été décimées avec leurs troupeaux* ». *idem.*.

## b) La prévention de certaines pandémies

Le sida et la fièvre ébola sont des maladies extrêmement dangereuses avec des taux de mortalité supérieur à d'autres épidémies (88 % pour la fièvre Ebola, soit un taux de mortalité très supérieur à celui d'autres épidémies)<sup>321</sup>. Ces risques d'origine biologique sont des pandémies encore d'actualité qui ont bouleversé et continuent à bouleverser l'ensemble du continent africain.

L'on analysera les mesures préventives concernant ces deux cas.

En ce qui concerne la « *pandémie du sida vue sous l'angle d'un droit des catastrophes* »<sup>322</sup>, les projections de l'Organisation Mondiale de la Santé (O.M.S.), pour les années 2000 étaient plutôt effarantes : 30 à 40 millions de séropositifs pour 10 millions de sidéens. La région la plus vulnérable actuellement est l'Afrique subsaharienne. Ainsi, Kofi Annan, alors secrétaire général des Nations Unies, déclarait à Paris, au XXI<sup>e</sup> Sommet France - Afrique, que s'agissant de l'Afrique, le sida est « *une des causes sous-jacentes des crises alimentaires* » et qu'il provoquera « *des crises de gouvernance* » car il décime les rangs « *les plus productifs de la société* ».

Un tel phénomène correspond assurément à une catastrophe lorsqu'il est tenu compte des définitions qui mettent en exergue les fonctions majeures jouées par les communautés comme celle recommandée par le Département des Affaires Humanitaires des Nations Unies :

"The occurrence of a sudden or major misfortune which disrupts the basic fabric and normal functioning of society or a community. An event or series of events which gives rise to casualties and / or damage or loss of property, infrastructure, essential services or means of livelihood on a scale which is beyond the normal capacity of affected community's ability to cope without aid"<sup>323</sup>.

---

<sup>321</sup> Voir André DAUPHINE / Damienne PROVITOLLO, *Risques et Catastrophe Observer, Spatialiser*, Comprendre, Gérer, Paris, Armand Colin, 2013, pp. 411, p. 74.

<sup>322</sup> Intitulé de l'article de Véronique PARISOT, in : *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles, op.cit.* , note n° 290, p. 249.

<sup>323</sup> Preparedness Aspects, Disaster Prevention and Mitigation, vol. 11, United Nation, New York, 1984, p. 1. Voir Véronique PARISOT, *op. cit.* , note n° 290, p. 251.

Véronique Parisot écrivait à juste titre au début des années 2000 que « [l]a grippe espagnole a fait mondialement plus de morts que la guerre de 1914-1918, et l'on peut supposer que le sida sera l'un des phénomènes les plus meurtriers du siècle »<sup>324</sup>.

Pour y faire face, c'est le traitement collectif à tous les niveaux<sup>325</sup> qui apparaît comme l'élément important. Le premier devoir des Etats est alors de prévenir la survenue de cette pandémie ou de limiter les conséquences, le cas échéant, et de mettre en œuvre tous les mécanismes de solidarité disponibles.

Au début de cette épidémie, l'O.M.S. a joué un rôle majeur en promulguant des règles et des normes internationales visant à renforcer le respect et la protection des droits des personnes atteintes par cette maladie<sup>326</sup>. Au nombre de ces mesures onusiennes ayant soulevé de l'émoi, figure au premier rang, le droit de circulation en matière sanitaire. Il semble par conséquent logique de s'y attarder à titre d'illustration.

La déclaration universelle des droits de l'homme, adoptée par l'Assemblée générale de l'O.N.U le 10 décembre 1948, dispose au paragraphe 2 de son article 13 que « toute personne a le droit de quitter tout pays, y compris le sien et de revenir dans son pays ». Ces dispositions ont été reprises par plusieurs instruments

---

<sup>324</sup> Véronique PARISOT, « La pandémie du sida vue sous l'angle d'un droit des catastrophes », in : Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles, *op. cit.*, note n° 289, p. 252.

<sup>325</sup> Claude LIENHARD notait à propos que « c'est la dimension collective, certes plus subjective mais dont on s'aperçoit qu'elle imprègne l'ensemble des modalités de traitement de l'après-catastrophe qui est révélatrice de la spécificité ». Voir de cet auteur : Pour un droit des catastrophes, Dalloz, 1995, chron., p. 91.)

<sup>326</sup> Il s'agit entre autres du principe de non-discrimination, du droit à la vie, à la sécurité, à l'information, à l'éducation, à la santé, la libre circulation ainsi que celui de se marier, de fonder une famille et de ne pas subir des traitements inhumains.

conventionnels à vocation internationale<sup>327</sup> ou sous régionale comme la charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981<sup>328</sup>.

De par ces textes, il est possible de formuler une conclusion partielle en faisant nôtre les observations de Véronique Parisot selon lesquelles

« le droit à la circulation internationale, qui fait partie intégrante des droits de l'homme, est un droit restreint dès l'origine par des mesures de puissance publique parmi lesquelles on retrouve inmanquablement des normes visant à assurer la protection de la santé dans un contexte épidémique et donc relevant du droit des catastrophes »<sup>329</sup>.

Toutefois, dans le cadre de la lutte contre la propagation de l'épidémie du sida, les pays comme les Etats-Unis, Cuba et la Chine ont pris un train de mesures limitant le droit de la circulation en matière sanitaire<sup>330</sup> se traduisant par l'imposition des mesures telles que la mise sous quarantaine, l'isolement, et les certificats de non contamination.

La réglementation internationale soumet les Etats à une double obligation : éviter une propagation internationale d'une épidémie interne et le devoir de chaque Etat de protéger ses citoyens d'une importation du virus par des personnes étrangères.

Il importe de souligner que les pays africains en général, et singulièrement ceux de la zone C.E.M.A.C. n'ont pas intégré la limitation de la circulation des

---

<sup>327</sup> C'est le cas du Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 19 décembre 1966 dont les dispositions de l'article 12 sont énoncées comme suit : « 2. Toute personne est libre de quitter n'importe quel pays y compris le sien. 3. Les droits mentionnés ci-dessus ne peuvent faire l'objet de restrictions que si celles-ci sont prévues par la loi, nécessaires pour protéger la sécurité nationale, l'ordre public, la santé ou la moralité publiques, ou les droits et libertés d'autrui compatibles avec les autres droits reconnus par le présent Pacte. 4. Nul ne peut être arbitrairement privé du droit d'entrer dans son propre pays ».

<sup>328</sup> L'article 12 (2) de cette Charte reprend *in extenso* les dispositions de l'article 13 paragraphe 2 de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

<sup>329</sup> Véronique PARISOT, « La pandémie du sida vue sous l'angle d'un droit des catastrophes », *op. cit.*, p. 255.

<sup>330</sup> Véronique PARISOT note à ce sujet que le Congrès américain a voté un texte modifiant l'article 212 a) (6) de l'Immigration Nationality Act en ajoutant le sida parmi les maladies mentionnées, un étranger malade se verra par conséquent refuser l'entrée sur le territoire américain. Le Cuba a initié en 1987 une réglementation spécifique imposant des examens sérologiques obligatoires pour les étrangers résidant sur son territoire pour plus de trois mois. Dans l'ex-U.R.S.S, le séropositif ou sidéen étranger est immédiatement expulsé du territoire. Les pratiques similaires sont retrouvées en Chine. Voir de cet auteur, *supra*, pp. 255-256.

personnes du fait de sida dans leur corpus législatif et réglementaire. L'accent a davantage porté sur les campagnes de sensibilisation et d'information des populations pour réduire la progression de la maladie. Il en est de même en Europe où la quasi-totalité des Etats de l'Union Européenne se sont abstenus à prendre de telles mesures, l'existence d'une sérologie positive n'étant pas un motif de refus d'autorisation de séjour.

S'agissant de la fièvre Ebola, apparue pour la première fois en 1976, simultanément au Soudan et à l'ex-Zaïre, le bilan des années 1976 à 2012 de la fièvre Ebola, signalait 21 cas d'épidémie recensés dans sept pays<sup>331</sup> dont deux de la zone C.E.M.A.C : le Congo et le Gabon qui en comptaient chacun quatre cas. Cette maladie, particulièrement dangereuse et très contagieuse, ébranle la communauté internationale à partir de mars 2014 à la suite de sa résurgence en République de Guinée. Selon une note d'information, « *le ministère de la santé guinéen avait notifié 495 cas confirmés dont 363 décès soit un taux de létalité de 73, 3 %. L'épidémie s'est étendue au Libéria et en Siéra Leone, qui ont respectivement déjà notifié 516 cas dont 282 décès et 691 cas dont 286 décès* »<sup>332</sup>.

En l'absence de traitement spécifique et de vaccin contre cette maladie contagieuse, il s'est avéré nécessaire de mettre en place des stratégies visant à éviter sa propagation.

Sur le plan sous régional, la Commission consultative de la C.E.E.A.C a recommandé, lors de la 16<sup>e</sup> session ordinaire de la conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement tenue à N'djamena, en République Tchad le 18 novembre 2014, entre autres

« que le Secrétariat général de la C.E.E.A.C organise une réunion inter ministérielle (Santé, Affaires Etrangères et intérieure, santé animale, environnement, Eau et forêt) élargie aux partenaires techniques et financiers sur l'accélération de la préparation et la riposte contre la maladie à virus Ebola en Afrique centrale. Elle a aussi proposé la

---

<sup>331</sup> Les cinq autres cas étaient enregistrés en République Démocratique du Congo (4 cas), en Ouganda (3 cas), au Soudan (3 cas), l'Afrique du Sud et la Côte d'Ivoire. Le cumul des personnes touchées par la maladie était de 2 299 pour 1 540 décès.

<sup>332</sup> Voir Plan de préparation et de riposte à l'épidémie de la maladie à virus Ebola au Cameroun, Août 2014, [www.minsante.gov.cm](http://www.minsante.gov.cm), consulté 13 novembre 2014.

mise en place d'un fonds spécial d'un montant de cinq cent millions de dollars américains [...] pour le soutien du processus et de mise en œuvre du Plan régional C.E.E.A.C de préparation contre la maladie à virus Ebola »<sup>333</sup>.

Par ailleurs, les six Etats membres de la C.E.M.A.C ont chacun engagé des mesures de mobilisation générale, de préparation et de riposte contre cette maladie. A titre d'illustration, le Cameroun a mis en place une stratégie visant à prévenir et à réduire la morbidité et la mortalité dues à une éventuelle épidémie de cette maladie<sup>334</sup>.

La sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C, dont l'objet vise à assurer la protection des personnes, des biens et de l'environnement cherche à se situer, ou plus exactement, peine à se situer au centre des réflexions collectives et des politiques publiques recherchant une prévention et une gestion efficaces des risques et des catastrophes. La diversité des acteurs et des administrations impliqués dans ce domaine, ainsi que l'éclatement des compétences entraînent comme conséquences de significatives insuffisances en matière de prévention et de gestion des catastrophes. La faiblesse des dispositifs locaux aggrave davantage l'efficacité des secours en cas de crise. Les incertitudes entourant les dispositifs normatifs de prévention des risques majeurs d'origine non humaine sont par conséquent évidentes.

---

<sup>333</sup> Voir : La C.E.E.A.C appelle à une riposte musclée contre Ebola, <http://www.ceeac-eccas.org>, consulté le 24/02/2015.

<sup>334</sup> Cette stratégie comprend entre autres points : La mise en place d'une instance Nationale multisectorielle impliquant également les partenaires techniques et financiers, chargés de la coordination des interventions ; L'élaboration d'un plan de préparation de riposte de la maladie au Cameroun ; Le renforcement du dispositif d'alerte et de surveillance épidémiologique aux différents points d'entrée du Cameroun ; La restriction des déplacements par voies aériennes, fluviales et terrestre des zones à risque vers le Cameroun et vice versa ; Le renforcement des capacités du personnel intervenant dans le dispositif de réponse (surveillance, prévention et gestion des cas) ; L'acquisition et le prépositionnement du matériel de protection individuelle et d'autres intrants nécessaires à la prévention et à la prise en charge des cas de maladie à virus Ebola ; L'élaboration d'un plan de communication et de renforcement des capacités ; L'aménagement de centre d'isolement des épidémies à Yaoundé et à Douala, et l'identification des hôpitaux de référence dans les dix régions ; Le renforcement de la coordination des interventions à tous les niveaux.



## **B- Les incertitudes entourant l'efficacité des dispositifs normatifs de la prévention des risques majeurs d'origine non humaine**

Les outils brièvement exposés, permettent d'observer une panoplie de fondements légaux de l'intervention des pouvoirs publics africains dans le domaine de la prévention des risques naturels. Adaptés à leurs objets, ils peuvent augurer d'une action préventive efficace, encore convient-il qu'ils soient bien utilisés.

Précisément, la profusion des normes juridiques applicables à la gestion des sols, généralement sous le coup de l'émotion, sans résoudre les difficultés structurelles relatives à la matière, crée parfois la confusion voire l'illisibilité de la règle de droit à appliquer.

Florence Nicoud souligne à ce sujet que « *ce foisonnement de normes se [voit] de plus en plus aggravé par la technique de l'indépendance des législations, faisant qu'aucun lien réel ni approche globale n'existe entre la législation de protection des sols [l'urbanisme] et la législation relative à la prévention des risques* »<sup>335</sup>. Ce cloisonnement entre les normes de droit de l'urbanisme et du droit de l'environnement, poursuit-elle, amène parfois à des zonages concurrents, souvent incompréhensibles par les populations concernées.

Cette carence résulte de la disparité des moyens non structurés et non hiérarchisés de façon rationnelle. Le foisonnement de normes et l'indépendance des organismes appelés pourtant à collaborer posent un problème dont la solution peut être trouvée au terme d'un dialogue entre les divers ministères impliqués, arbitré par leur instance supérieure, en l'occurrence le premier ministre ou les services de la Présidence. Face à l'importance des enjeux, en vies humaines et en infrastructures à sauvegarder, l'on ne doit pas, dans ce contexte, craindre de dénoncer « *les diverses mesquineries* »<sup>336</sup> qui trop répandues nuisent, à des niveaux divers, à la bonne

---

<sup>335</sup> Florence NICOUD, « Catastrophes et règlement de l'urbanisme » in : Actes du Colloque du Centre Européen de recherche sur le risque, le droit des accidents collectifs et des catastrophes (C.E.R.D.A.C.C), sur *Les sciences juridiques à l'épreuve des catastrophes et des accidents collectifs. Retour sur 15 ans d'expérience, d'expertise et de réflexion*, RISEO, 2011-3, pp. 49-69 (spéc. p. 67).

<sup>336</sup> L'expression est de Haroun TAZIEFF. Il s'agit notamment d' « *esprit de corps étroit, mécontentes traditionnelles, jalousies diverses [...]* ». Voir de cet auteur : Rapport annuel au Président de la République, Journal officiel de la République Française, n° 97, du 19 septembre 1984, p. 40. Voir également du même auteur, *La prévision des séismes*, Paris, Hachette, 1989, pp. 131, notamment les pp.100-101.

articulation des politiques de prévention des catastrophes. Tristan Aoustin l'a également relevé.

Il écrit en effet que

« si la prévention des risques [...] naturels semble pouvoir faire l'objet d'un écueil commun, c'est certainement celui d'une excessive complexité du fait d'une stratification progressive des textes, complexité pouvant parfois induire un manque de lisibilité. [...] Malgré des incertitudes en terme d'efficacité, de cohérence ou de mise en œuvre effective du dispositif, la profusion des textes pour ce qui est des risques naturels révèle globalement des rapports normatifs de complémentarité plus que de concurrence, et semble être légitime par la diversité des phénomènes appréhendés »<sup>337</sup>.

Il est aujourd'hui certain que les catastrophes naturelles peuvent revêtir une dimension transnationale. En dépit de la production normative des législateurs nationaux dans le domaine de la prévention et de la gestion des catastrophes, un traitement juridique adéquat de ces catastrophes pourrait aussi provenir d'une approche commune, à l'échelle de la sous-région de l'Afrique centrale. Cette démarche conduit à déplorer l'absence d'une telle stratégie communautaire. Or, ces initiatives communautaires que nous appelons de tous nos vœux, viendraient compléter le dispositif actuel de sécurité civile de chaque Etat en se focalisant par exemple sur les domaines dans lesquels une approche commune serait plus efficace que les initiatives nationales prises individuellement.

En s'inspirant des modèles communautaires étrangers, il serait intéressant, dans une perspective de transposition et d'adaptation, de créer des conditions permettant d'élaborer à tous les niveaux des gouvernements des Etats de la C.E.M.A.C, « *des politiques de prévention des catastrophes fondées sur la connaissance* », ce qui faciliterait la mise en œuvre des pratiques communes et le développement des échanges d'information. A titre d'exemple, l'institution de plans de prévention des risques naturels des Etats de la C.E.M.A.C, associés à un

---

<sup>337</sup> Voir de cet auteur, « La planification et les autorisations en matière de prévention des risques naturels et technologiques », in : Jean-Marc LAVIEILLE / Julien BETAILLE / Michel PRIEUR (dir.), *Les catastrophes écologiques et le droit : échec du droit, appel au droit*, Bruxelles, éd. Bruylant, 2012, pp. 599, Spéc. p. 379.

système de consultation transfrontalière pourrait être une réponse appropriée face aux lacunes actuelles du dispositif de prévention des catastrophes naturelles de ces Etats. L'on pourrait même envisager l'avènement d'une directive-cadre des Etats de la C.E.M.A.C pour susciter l'adoption d'un tel outil par les Etats de la Communauté.

Ces signaux faibles repérés dans les dispositifs de prévention des risques d'origine non humaine des Etats de la C.E.M.A.C, n'occulent en rien l'engagement des Etats de cette sous-région à mettre en place des politiques pertinentes de réduction des risques de catastrophe. Mais en Afrique, l'essentiel des catastrophes est l'œuvre de l'homme, d'un sous-développement économique et d'une précarité, créatrice de nombreuses crises. Selon des auteurs, « *l'Afrique est le continent des catastrophes d'origine humaine, de la famine, des ethnocides, des violences urbaines. Le cœur des villes est parfois ravagé par les milices qui se disputent le pouvoir* »<sup>338</sup>. Le « *catastrophisme* » semble s'être emparé des Etats de la C.E.M.A.C. De nouveaux risques sont présents ; avec le développement scientifique et technique, les pouvoirs publics prennent progressivement conscience de l'enjeu des risques et des crises majeurs d'origine humaine qu'il convient de prévenir.

## **Paragraphe II - La prévention des risques et des crises majeurs d'origine humaine**

Si depuis l'ère industrielle, les progrès scientifiques et techniques ont apporté plus de confort et un meilleur cadre de vie, ils ont aussi la caractéristique commune de pouvoir générer des accidents majeurs pour l'environnement, c'est - à - dire

« un évènement tel qu'une émission, un incendie ou une explosion d'importance majeure résultant de développements incontrôlés survenus au cours de l'exploitation, entraînant pour la santé humaine ou pour l'environnement, à l'intérieur ou à l'extérieur de l'établissement, un danger grave, immédiat ou différé, et faisant intervenir une ou plusieurs substances ou des préparations dangereuses »<sup>339</sup>.

---

<sup>338</sup> André DAUPHINE / Damienne PROVITOLLO, *Risques et Catastrophes Observer, Spatialiser, Comprendre, Gérer, op. cit.*, note n° 321, p. 169

<sup>339</sup> Emmanuel PLOT, *Quelle organisation pour la maîtrise des risques industriels majeurs ? Mécanismes cognitifs et comportements humains*, Paris, L'Harmattan, 2007, pp. 235 spéc. p. 11.

Les conséquences de ces catastrophes technologiques sont dramatiques à travers les victimes, les souffrances physiques et morales des survivants, les dommages matériels, culturels et environnementaux. Ce constat fort préoccupant pour les Etats de la C.E.M.A.C., ne peut manquer d'interpeller et d'interroger le juriste, surtout du point de vue des risques majeurs tel que le dit Charles Leben en ces termes :

« Ce qui est en cause, dans le problème des catastrophes industrielles, c'est la multiplicité et la complexité des " *risques technologiques* " qui peuplent notre monde : risque nucléaires et chimiques [...], risque d'incendie, risques de construction (bâtiments, ouvrages d'art), risque de transports des hommes, mais aussi des produits dangereux (pétrole, gaz, déchets toxiques...) »<sup>340</sup>.

A ces phénomènes par nature tragiques, les Etats de la sous-région tentent d'y apporter des réponses appropriées par la mise en place d'un arsenal juridique conséquent. Cet arsenal juridique concerne tout d'abord la prévention des risques industriels (A). A ceux-ci, un accent est aussi accordé à une panoplie d'autres risques (B) ; il s'agit en particulier de la prévention des risques bâtimentaires, celle des changements climatiques et la prévention des catastrophes d'origine politique qui ne manquent pas d'occasionner d'innombrable victimes et de dégâts matériels importants lorsque survient la crise.

### **A- L'arsenal juridique en matière de prévention des risques et des crises industriels<sup>341</sup>**

La prévention des risques industriels participe des préoccupations très anciennes qui visent à lutter contre les nuisances industrielles ou la présence des établissements polluants en milieu urbain ou à proximité des zones d'habitation. La

---

<sup>340</sup> Charles LEBEN, « *Vers un droit international des catastrophes ?* », *op. cit*, note n° 289, p.43.

<sup>341</sup> Charles LEBEN a eu à lever toute ambiguïté entre les catastrophes technologiques et celles dites industrielles. Pour cet auteur, on désigne par catastrophes industrielles « *celles qui se produisent du fait de certaines activités économiques du secteur secondaire [...]. Mais les catastrophes ne sont pas liées à proprement parlé au caractère " industriel" de l'activité. Elles sont dues soit à une défaillance technique du " matériel " employé soit à une défaillance humaine [...] dans l'usage de ce matériel. Par conséquent, les catastrophes dites " industrielles " doivent être considérées, pour la plupart, comme des catastrophes technologiques [...]* ». Voir de cet auteur : *supra*, note n° 289, p. 42.

meilleure politique de maîtrise des risques inhérents à ces activités est celle de la prévention. Il importe en conséquence que des dispositions de prévention soient prises en amont avant toute installation industrielle. C'est donc en toute logique que Michel Prieur affirme que c'est « *au niveau des autorisations d'ouverture des installations classées qu'une attention particulière doit être apportée aux mesures envisagées par l'industriel en cas d'accident* »<sup>342</sup>.

Dans la zone C.E.M.A.C, les législateurs nationaux de chaque Etat ont essayé de définir les installations classées pour la protection de l'environnement. La terminologie est toutefois variable. Certaines législations (notamment le Cameroun) ont conservé les expressions anciennes d'« *établissements classés* » ou d'« *établissements dangereux, insalubres ou incommodes* » ; d'autres, à l'instar des lois du Gabon, du Congo et du Tchad, emploient l'expression « *installations classées* » contenue dans la loi française du 19 juillet 1976. Mais, à l'analyse, les deux termes doivent être perçus comme ayant d'une manière générale un contenu identique, bien que la notion « *d'installation classée* » puisse apparaître plus large que celle d'« *établissement classés* »<sup>343</sup>.

Une installation est dite classée lorsque du fait de ses inconvénients ou dangers, elle a fait l'objet d'une inscription sur une liste appelée nomenclature. La nomenclature soumet les catégories d'installations à autorisation ou à déclaration selon la gravité des dangers ou des inconvénients qu'elles présentent. Sont considérés comme installation classée pour la protection de l'environnement,

« toute installation exploitée ou détenue par toute personne physique ou morale, publique ou privée, qui peut présenter des dangers ou des inconvénients, soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publique, soit pour l'agriculture, soit pour la pêche, soit pour la protection de la nature et de

---

<sup>342</sup> Michel PRIEUR, *Droit de l'environnement*, Paris, Dalloz, 6eme édition, 2011, pp 1152. , p. 597.

<sup>343</sup> En changeant le terme d'« *établissement* » à celui d'« *installation* », le législateur français a voulu consacrer dans la loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement, la pratique et la jurisprudence administrative qui considéraient que le classement ne portait pas tant sur des « *établissements* » que sur des activités ou des opérations dangereuses, incommodes ou insalubres. En ce sens, le terme « *installation* » paraît préférable à celui d'« *établissement* » du fait de son caractère plus précis. Voir : Jean-Pierre BOIVIN, *Les installations classées, Traité et pratique du droit de l'environnement industriel*, Paris, Le Moniteur, 2003, p. 25.

l'environnement, soit pour la conservation des sites et des monuments et qui est visée dans la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement et établie par un texte d'approche »<sup>344</sup>.

L'arsenal juridique en matière de prévention des risques technologiques est construit autour de l'Etat qui intervient dans ce domaine par le biais de son pouvoir de police spéciale des établissements classés pour la protection de l'environnement. Les collectivités territoriales y jouent également un rôle, bien que négligeable de par leurs prérogatives en matière d'urbanisme.

L'on s'intéressera aux instruments généraux relatifs aux installations classées (1) et à ceux concernant certaines installations particulières (2).

### **1. Les instruments généraux relatifs aux installations classées.**

La loi et les textes réglementaires instituent deux régimes distincts en matière d'installations classées. Le régime des installations soumises à déclaration et celui de l'autorisation. Pour le premier régime, il suffit qu'une déclaration-type<sup>345</sup> soit adressée au ministre en charge des établissements classés ; pour le second régime en revanche, la procédure très contraignante de l'autorisation préalable est exigée.

La demande d'une installation soumise au régime d'autorisation est ainsi assortie des études qui doivent nécessairement permettre aux services compétents d'apprécier l'impact sur l'environnement de l'activité envisagée, les risques d'accident qu'elle comporte et les moyens de secours susceptibles de limiter la probabilité d'occurrence des risques. Quant à la décision d'autorisation ou de refus, elle est prise par le ministre en charge des établissements classés, au terme d'une

---

<sup>344</sup> Article 2 alinéa 22 de la Loi [de la République du Tchad] n° 014/PR/98 définissant les principes généraux de la protection de l'environnement. Certaines législations comme celles du Congo et du Cameroun mentionnent explicitement parmi ces établissements, les usines, les ateliers, les dépôts et les chantiers (Article 39 de la loi [du Congo] n° C03/91 du 23 août 1991 sur la protection de l'environnement) d'autres, notamment le Gabon en font une description sommaire et renvoient à un texte d'application. L'article 47 de la Loi [du Gabon] n° 16/93 du 26 août 1993 relative à la protection et à l'amélioration de l'environnement dispose que « *les installations publiques ou privées, industrielles, agricoles, minières, artisanales, commerciales ou autres susceptibles d'incommoder le voisinage, de nuire à la santé ou de porter atteinte à la qualité de l'environnement, sont classées dans une nomenclature établie par les textes d'application de la présente loi* ».

<sup>345</sup> Les règles soumises à ce type d'installation font l'objet de procédures spécifiques tant en ce qui concerne leur localisation que leur fonctionnement. La procédure des installations soumises à déclaration est presque identique dans l'ensemble des Etats de la C.E.M.A.C.

procédure d'enquête visant à assurer l'information du public. En cas de satisfaction, l'exploitant est tenu de se conformer aux prescriptions techniques qui lui ont été imposées.

Les études d'impact et de danger, de même que l'établissement des plans d'urgence, documents essentiels de prévention, figurent au nombre de pièces importantes de l'instruction des demandes d'autorisation qui méritent une attention particulière.

#### **a) L'étude d'impact.**

A l'origine, les études d'impact environnemental ont été pensées comme des outils permettant aux promoteurs des projets susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement, d'étudier les effets possibles en vue de les supprimer, les limiter ou d'en apporter des compensations. Elles apparaissent à la fin des années 60 en Amérique du Nord sous l'appellation d' « *impact assessment* »<sup>346</sup>. Puis, elles ont été prises en compte par le droit de l'environnement des pays développés. La consécration internationale des études d'impact, aussi bien par plusieurs textes contraignants que par de nombreuses conventions, est sans doute à l'origine de sa réception par les droits nationaux africains.

Ces études d'impact procèdent, selon Thomas Garancher « *d'une démarche d'aide à la conception environnementale des projets, et constitue[nt] également un outil d'aide à la décision administrative et d'information du public* »<sup>347</sup>.

Les législateurs des Etats de la C.E.M.A.C ont progressivement consacré l'étude d'impact environnemental comme l'une des pièces maîtresses des procédures d'autorisation des projets susceptibles d'affecter l'environnement et l'appréhendent comme « *un document requis [...] permettant d'apprécier, d'évaluer et*

---

<sup>346</sup> Corinne LEPAGE-JESSUA, *Audit d'environnement*, Paris, Dunod, 1992, p. 25. Citée par Maurice KAMTO, *Le droit de l'environnement en Afrique*, Paris, EDICEF/AUPELF, 1996, pp. 415, spéc. p. 95.

<sup>347</sup> Voir de cet auteur, *Etudes d'impact environnemental, Principes-Acteurs-Champs d'application-Procédure*, Paris, Le Moniteur, 2013, pp. 436, spc.p.11.

*de mesurer les effets directs et indirects, à court, moyen et long terme sur l'environnement de tout projet soumis à cette procédure »<sup>348</sup>.*

Au Cameroun, c'est un « *examen systématique en vue de déterminer si un projet a ou n'a pas un effet défavorable sur l'environnement* »<sup>349</sup>.

Au Gabon, elle désigne « *l'étude d'évaluation des incidences directes et indirectes d'un projet sur l'équilibre écologique, la qualité et le cadre de vie des populations vivant dans la zone d'implantation du projet et dans les zones adjacentes* »<sup>350</sup>.

Si toutes ces définitions ont pour point commun la protection de l'environnement, elles peuvent néanmoins se regrouper autour de celle, plus intégrative et globale présentée par Jean-Pierre Boivin comme étant « *l'identification et l'évaluation des effets physiques, écologiques ou esthétiques d'un équipement ou d'une décision technique, économique ou politique dont les effets directs ou indirects doivent être considérés dans leurs conséquences à court, moyen et long terme* »<sup>351</sup>.

Ainsi considérée, l'étude d'impact environnemental permet la mise en œuvre d'une triple fonction :

C'est d'abord un instrument utile de conception et de prévision des effets d'un projet ; c'est ensuite un moyen d'information important pour le public. A travers cette étude, le public est tenu au courant des impacts du projet sur l'environnement et la santé humaine. Sa participation dans le cadre des études d'impact environnemental s'est renforcée sous l'effet de la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 relative à l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice en matière d'environnement<sup>352</sup>. Le public dispose ainsi des droits considérables, et en particulier

---

<sup>348</sup> Article 2 alinéa 4 de la loi [du Tchad] du 17 août 1998 définissant les principes généraux de la protection de l'environnement.

<sup>349</sup> Article 4 (O) de la Loi n° 96/12 du 5 août 1996 portant loi-cadre sur la gestion de l'environnement.

<sup>350</sup> Article 2(3) du décret n° 539/PR/MEFEPEPN du 15 juillet 2005 réglementant les études d'impact environnemental.

<sup>351</sup> Voir de cet auteur, *Les installations classées*, op. cit., note n° 343, p. 155.

<sup>352</sup> La Charte de l'environnement en son article 7 dispose que « [t]oute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ».



le droit d'obtenir communication de l'étude d'impact, le droit d'émettre son avis et de participer au processus décisionnel de cette étude, le droit d'être informé de la décision prise sur la demande comportant l'étude d'impact ainsi que sur les motifs de cette décision, et le droit d'*ester* en justice contre cette décision. C'est enfin une aide et un moyen de contrôle scientifique des objectifs avant la prise des décisions de l'administration. Deux raisons au moins le justifient : l'étude d'impact permet à l'administration de décider en connaissance de cause et d'encadrer au mieux les modalités de suivi des engagements pris par le maître d'ouvrage<sup>353</sup>.

Lorsque l'étude d'impact environnemental est susceptible d'avoir une conséquence sur le territoire des Etats voisins, l'on a recours sur le plan international, à la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière signée à Espoo en Finlande, le 25 février 1991. Cette Convention pose les modalités d'information et de participation à la procédure d'évaluation environnementale pour tout projet dont l'impact est transfrontalier.

En droit interne, la procédure de l'étude d'impact transfrontière apparait dans certains codes de l'environnement des Etats de la C.E.M.A.C. Les dispositions de l'article 6 de la loi Tchadienne définissant les principes généraux de la protection de l'environnement l'aborde indirectement :

« Le Tchad collabore avec d'autres Etats et participe à l'action des organisations internationales afin de protéger l'environnement mondial dans le cadre d'un développement durable. Il met en place, en tant que de besoin, des instances de concertation et de collaboration avec les pouvoirs publics des pays voisins, à différents niveaux, afin de coordonner les politiques d'environnement ayant des incidences transfrontalières, [...] »<sup>354</sup>.

L'étude d'impact environnemental a en définitive pour finalité l'examen des effets prévisibles d'un projet sur l'environnement et la santé. Si elle constitue, tout comme l'étude de dangers, des pièces constitutives exigibles, elle s'en éloigne

---

<sup>353</sup> Le public dispose ainsi du droit d'obtenir communication de l'étude d'impact, le droit de donner son avis sur l'étude d'impact et de participer au processus de décision, le droit d'être informé de la décision prise sur la demande comportant l'étude d'impact et sur les motifs de cette décision, enfin le droit d'*ester* en justice contre cette décision.

<sup>354</sup> Article 6 de la Loi [du Tchad] n° 014/PR/98 du 17 août 1998 définissant les principes généraux de la protection de l'environnement.

puisque cette dernière porte sur les conséquences d'un éventuel accident de l'ouvrage dont elle traite, ainsi que des mesures visant à limiter la probabilité et les effets d'un tel accident.

#### **b) L'étude de danger.**

Dans le cadre des installations classées pour la protection de l'environnement (I.C.P.E.), et plus particulièrement celles jugées les plus dangereuses par les pouvoirs publics et classées dans le régime de l'autorisation, les Etats de la C.E.M.A.C. ont introduit dans leur corpus normatif l'obligation pour certains industriels de préparer une étude de danger. Cette étude de danger fait partie des pièces justificatives exigibles pour l'introduction d'une demande d'autorisation.

Elle est aujourd'hui projetée au premier plan en ce qui concerne les installations susceptibles de générer des accidents majeurs. Réalisée sous la responsabilité de l'exploitant, l'étude de danger doit permettre de pouvoir identifier toutes les sources de risques, les scénarios d'accident possibles, leurs conséquences sur les personnes, les biens et l'environnement, ainsi que leurs probabilités d'occurrence. Elle décrit aussi les moyens d'intervention privés ou publics dont l'exploitant assurera le concours<sup>355</sup>. Ainsi, cette étude doit-elle analyser les causes internes et externes des dangers présentés par l'ouvrage ou l'installation et proposer des mesures susceptibles de limiter la probabilité et les effets des accidents potentiels.

L'on observera toutefois, que l'encadrement normatif de l'étude de danger demeure modeste et sommaire dans les Etats de la C.E.M.A.C. Dans cette veine, la doctrine a pu articuler les objectifs d'une étude de dangers autour de quatre principaux axes<sup>356</sup> :

---

<sup>355</sup> L'article 55 (1) de la loi-cadre relatif à la gestion de l'environnement est précis sur ce sujet. En effet, le législateur camerounais astreint tout responsable des établissements industriels ou commerciaux classés de procéder à une étude de danger afin de prévenir et de contrôler les éventuels accidents. Cette étude doit nécessairement comporter les indications suivantes : le recensement et la description des dangers, les risques pour l'environnement et le voisinage, la justification des techniques et des procédés envisagés pour prévenir les risques, limiter ou compenser les effets, la conception des installations, les consignes d'exploitation et les moyens de détection et d'intervention en cas de sinistre.

<sup>356</sup> Voir Jean-Pierre BOIVIN, *op. cit.*, note n° 343, pp. 178 à 180.

- les dangers que peut présenter l'installation en cas d'accident : il est question ici d'identifier et de hiérarchiser les équipements ou les parties de l'installation susceptible de présenter le plus grand potentiel de dangers, en tenant systématiquement compte de tous les types de risques (risque incendie, risque toxique, risque énergétique) ;

- les mesures propres à réduire la probabilité et les effets d'un accident ; dans cette deuxième étape, il s'agit pour l'exploitant de justifier les mesures envisagées pour empêcher la réalisation des accidents ou pour en atténuer les conséquences éventuelles ;

- la nature et les conséquences des événements accidentels susceptibles de survenir du fait du fonctionnement de l'installation ;

- les moyens de secours public et privé en vue de combattre les effets d'un éventuel sinistre.

### **c- La réalisation des plans d'urgence :**

Afin de faire face à toute survenue d'accident, les demandes en vue de l'obtention d'un établissement soumis au régime de l'autorisation doivent également comporter un plan d'urgence. Ce sont des plans détaillés, testés par des exercices et révisés périodiquement, qui organisent les secours pour des risques particuliers en s'adaptant spécialement à la nature du risque ou de l'installation visée. L'exploitant de tout établissement de première ou de deuxième classe, tel que disposé par la législation Camerounaise sur les établissements classés, « *est tenu d'établir un plan d'urgence propre à assurer l'alerte des autorités compétentes et des populations avoisinantes en cas de sinistre ou de menace de sinistre [...]* »<sup>357</sup>.

Ces dispositions sont contenues de manière identique dans l'article 52 de la loi Gabonaise relative à la protection et à l'amélioration de l'environnement<sup>358</sup>. Le

---

<sup>357</sup> Article 56 de la Loi n° 96/12 du 5 août 1996 portant loi-cadre relatif à la gestion de l'environnement. Ces dispositions sont *in extenso* reprise par l'article 12 de la Loi n°98/015 du 14 juillet 1998 relative aux établissements classés dangereux, insalubres ou incommodes.

<sup>358</sup> Article 52 de la Loi n° 16/93 du 26 août 1993 relative à la protection et à l'amélioration de l'environnement : « *les installations classées soumises à autorisation préalable doivent, dans les conditions fixées par les textes d'application de la présente loi, disposer des plans d'urgence destinés, en cas d'accident, à assurer l'alerte des pouvoirs publics et des populations voisines, à faciliter*

législateur Tchadien<sup>359</sup> s'est inscrit dans la même perspective, bien que l'obligation de présenter un plan d'urgence soit prescrite uniquement en cas de risque écologique<sup>360</sup>. L'article 72 précise en effet que : « *un ou des plans d'urgence destinés à permettre de faire face à un risque écologique grave sont élaborés par l'administration compétente* ».

Un autre document important concourt à l'anticipation au sein des établissements, il s'agit des plans d'opération interne<sup>361</sup> qui définissent les mesures d'organisation, les méthodes d'intervention et les moyens nécessaires mis en œuvre par l'exploitant pour protéger le personnel, les populations et l'environnement.

Au cas où les accidents susceptibles de se produire dans l'établissement risquent de déborder l'enceinte de celui-ci, il y a lieu d'envisager la mise en place d'un plan particulier d'intervention sous l'égide du préfet.

## **2. Les instruments de prévention liés à certaines installations particulières**

Rentrent dans ce registre la prévention des barrages (a) et celle du transport des matières dangereuses (b).

### **a) La prévention des barrages**

L'on considère généralement comme barrage tout ouvrage artificiel ou naturel établi en travers du lit d'un cours d'eau, retenant ou pouvant retenir de l'eau,

---

*l'évacuation du personnel et à permettre la mise en œuvre des moyens propres à circonscrire le sinistre* ».

<sup>359</sup> Article 92 de la Loi n° 014/PR/98 définissant les principes généraux de la protection de l'environnement.

<sup>360</sup> Au-delà du risque, pour Rainer GROTE, la catastrophe écologique a été définie par la doctrine comme « *une atteinte brusque et grave à l'environnement, provoquée directement ou indirectement par l'activité humaine et entraînant des dommages d'une durée indéterminée dans un territoire assez vaste.* » Voir de cet auteur, « les catastrophes écologiques globales », in: *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles*, op. cit. , note n° 308, p. 99.

<sup>361</sup> L'article 5 de l'Arrêté [ du Congo ] n° 1450/MIME/DGE du 18 novembre 1999 relatif à la mise en application de certaines dispositions sur les installations classées de la loi 003/91 sur la protection de l'environnement, dispose que l'autorisation d'une installation de première classe « [...] peut, en outre, prévoir l'obligation d'établir un plan d'opération interne (P.O.I) en cas de sinistre. » La situation est quasi identique au Tchad : « *Tout exploitant des installations classées pour la protection de l'environnement soumises à l'autorisation est tenu d'établir un plan d'intervention qui lui est propre, destiné à déterminer notamment les mesures à mettre en œuvre par ses soins en cas de sinistre.* » Article 94 de la Loi n° 014/PR/98.

obéissant à des buts économiques ou écologiques très divers. Le régime juridique des barrages et des digues<sup>362</sup> varie en fonction de leurs usages, leurs impacts ou leurs dimensions.

L'encadrement juridique relatif aux barrages distingue plusieurs types d'ouvrages : le premier fait l'objet d'une concession à finalité hydraulique pour laquelle l'exploitant est tenu d'élaborer un dossier de demande de concession comprenant l'exposition des moyens de surveillance de l'ouvrage, des détections d'anomalies, d'alerte et d'intervention en cas de sinistre. Le second type nécessite tout simplement une procédure de déclaration ou d'autorisation selon les conséquences de l'ouvrage sur l'écoulement du cours d'eau et sur la sécurité. L'élaboration d'un plan particulier d'intervention est requise pour les plus grands barrages.

A l'instar des autres risques technologiques, les mesures prioritaires de toute politique de prévention des ruptures de barrage sont anticipatives avec la maîtrise des risques à la source. En cas de survenue de la crise, « *le risque zéro* » n'existant pas, des mesures d'organisation de secours, d'alerte et d'information des populations sont mises en œuvre afin de limiter au maximum les conséquences de l'accident.

La prévention des dégradations ou des ruptures éventuelles de barrage passe nécessairement par la surveillance. Dans ce domaine, l'examen préventif des projets de barrages est en premier lieu de la compétence du service en charge de la police de l'eau dans le cadre de l'instruction du dossier d'autorisation. La consultation s'effectue en deux étapes : la première sur le dossier préliminaire, et la seconde sur le dossier définitif qui comprend le descriptif détaillé des études réalisées et la désignation de la personne responsable de l'exécution des travaux<sup>363</sup>.

---

<sup>362</sup> Une digue est un remblai longitudinal artificiel, généralement formé de terre, qui s'étend le long d'un lac, d'une rivière ou de la mer. Sa fonction est de protéger de l'écoulement les basses terres adjacentes.

<sup>363</sup> Le document d'information publié par le Ministère français de l'écologie et du développement durable dans son édition de décembre 2004 concentrée aux ruptures de barrages persiste sur la surveillance constante de tels ouvrages lors de la mise en eau de l'ouvrage, période essentielle de la vie du barrage qui permet de déceler d'éventuelles anomalies. Cette surveillance continue du corps de l'ouvrage est d'ailleurs obligatoire. Pareille surveillance est également recommandée lors de l'exploitation en service normal de l'ouvrage, périodes au cours desquelles des examens visuels réguliers doivent être effectués, afin de permettre une analyse et une synthèse

Face au risque de rupture de barrage, les seules mesures efficaces pouvant conduire à la maîtrise de l'urbanisme est d'interdire toute construction au sein des zones les plus menacées. Mais, l'installation des barrages couvre des surfaces tellement importantes qu'une telle mesure serait disproportionnée par rapport à la probabilité d'occurrence du risque. C'est pour cette raison que des périodes de vigilance renforcée sont définies dans le cadre des plans de secours lors de la mise en service de l'ouvrage, en cas de crue dangereuse pour la sécurité de l'ouvrage, en cas de constatation de faits anormaux susceptibles de compromettre sa tenue, et enfin dans des situations d'insécurité. Chaque barrage de plus de 20 mètres de hauteur et de capacité supérieure à 15 hm<sup>3</sup> doit faire l'objet d'un plan particulier d'intervention qui précise les mesures destinées à donner l'alerte aux autorités et aux populations, l'organisation de secours et la mise en place des plans d'évacuation.

Un second groupe de risques et de catastrophes auxquels font face les Etats de la C.E.M.A.C concerne le transport des matières dangereuses dues aux activités industrielles.

#### **b) Le transport des matières dangereuses**

Fruit du développement scientifique et technique, les déchets constituent une conséquence négative de la civilisation industrielle et de la société de consommation qu'elle a favorisée. La gestion de ces déchets est universelle et fait l'objet de préoccupation au niveau local, national ou international. Ces substances « *naturicides et mortifères* »<sup>364</sup> ont été au cœur d'un trafic international anarchique et incontrôlé. C'est pour y faire face que la communauté internationale d'une part, et l'Afrique, d'autre part, se sont mobilisées pour mettre en place des instruments juridiques réglementant les mouvements transfrontières des déchets dangereux. Cette mobilisation a abouti, non sans heurt, à l'adoption de deux Conventions intéressant l'Afrique. La première a un caractère universel, c'est la Convention de Bâle du 22 mars 1989 sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et leur élimination. La seconde a une portée régionale africaine ; c'est la

---

rendant compte de l'état du barrage, ainsi que l'établissement, tout au long de son existence, « *d'un diagnostic de santé permanent.* »

<sup>364</sup> Maurice KAMTO, *Droit de l'environnement en Afrique, op. cit.*, note n° 346, p. 305.

Convention de Bamako du 30 janvier 1991 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.

De plus, bien que ne figurant pas parmi les instruments spécifiques traitant de la protection de l'environnement, le Traité d'Abuja du 3 juin 1991 instituant la Communauté Economique Africaine (ci-après : « C.E.A. ») rentre au nombre des sources juridiques traitant de cette matière. Ce traité recommande en son article 59 aux Etats membres de prendre toutes les mesures nécessaires pour interdire l'importation et le déversement de déchets dangereux sur leurs territoires respectifs et de coopérer en matière de mouvements transfrontaliers, de gestion et de traitement de déchets provenant d'un Etat membre.

Le cadre juridique du transport des matières dangereuses a donné lieu à deux principales séquences :

La première est consécutive à la découverte dans les années 1987 d'un trafic illicite des déchets dangereux entre l'Europe et les pays en voie de développement et dont la destination de prédilection était ceux d'Afrique. Ce scandale a ébranlé les consciences africaines et alerté en même temps l'opinion internationale sur l'ampleur et la gravité de la menace qui pesait désormais sur ce continent. La situation était d'autant plus préoccupante qu'à en croire Maurice Kamto, « [c]e vaste commerce international des déchets conduit à transformer les Etats récepteurs ou importateurs en "pays poubelles," sorte de décharges publiques internationales pour pays industrialisés »<sup>365</sup>. Dès lors, la Conférence de Bâle apparaît comme la réaction logique de la communauté internationale face à ce trafic illicite des déchets dangereux en direction des pays en développement.

Au-delà des cinq points fondamentaux appelés à régir cette matière, énoncés au préambule de cette convention<sup>366</sup>, celle-ci édicte quelques principes

---

<sup>365</sup> Maurice KAMTO, *idem*, p. 305.

<sup>366</sup> Les cinq points consacrés par le préambule de cette convention sont les suivants : 1- la reconnaissance du droit souverain de tout Etat d'interdire l'entrée ou l'élimination de déchets dangereux et d'autres déchets d'origine étrangère sur son territoire ; 2- la reconnaissance de l'émergence d'un sentiment croissant favorable à l'interdiction des mouvements transfrontières des déchets dangereux et de leur élimination dans d'autres Etats, en particulier dans les pays en développement ; 3- l'affirmation de l'idée selon laquelle doit prévaloir en cette matière un principe

fondamentaux devant régir les mouvements transfrontières des déchets dangereux accompagnés des normes complémentaires.

S'agissant tout d'abord des principes fondamentaux régissant les mouvements transfrontières des déchets dangereux, le principe général de l'interdiction est précisé dans l'article 4 al. 2-e de la Convention de Bâle.

« Chaque partie prend les dispositions voulues pour [...] interdire les exportations de déchets dangereux ou d'autres déchets à destination des Etats ou des groupes d'Etats appartenant à des organisations d'intégration politique ou économique qui sont Parties, particulièrement les pays en développement, qui ont interdit par leur législation toute importation, ou si elle a des raisons de croire que les déchets en question n'y seront pas gérés selon les méthodes écologiquement rationnelles [...] ».

Cette disposition est celle qui a le plus comblé les attentes des pays africains qui ont cru *a priori* y percevoir une interdiction générale du transfert des matières dangereuses vers ce continent. A l'analyse, force est de constater que les dispositions de l'article 4 al. 2-e ci - dessus n'envisagent l'interdiction que pour les pays en développement « *qui ont interdit par leur législation toute importation* » ou si l'Etat importateur « *a des raisons de croire que les déchets en question n'y seront pas gérés selon les modalités écologiquement rationnelles* ». A ces deux exigences non cumulatives, il faudrait tenir compte que les mesures nationales d'interdiction aient été portées à la connaissance des autres Parties par l'intermédiaire du Secrétariat de la Convention<sup>367</sup>.

En réalité, les Etats restent au centre du processus de l'interdiction et ils en sont d'ailleurs la pièce maîtresse dans la mesure où ils disposent non seulement

---

qu'on qualifierait de « *producteur-éliminateur* », applicable dans toute la mesure où cela est compatible avec une gestion écologiquement rationnelle et efficace ; 4 - l'exigence que les mouvements transfrontières des déchets dangereux de l'Etat de production vers un autre Etat ne soient autorisés que lorsqu'ils sont réalisés dans des conditions ne présentant aucun danger pour la santé humaine et l'environnement ; 5 - l'expression de l'idée selon laquelle un contrôle accru des déchets dangereux encouragera une gestion écologiquement rationnelle desdits déchets et une réduction du volume des mouvements transfrontières correspondants.

<sup>367</sup> Conformément aux dispositions de l'article 13 al. 2 selon lesquelles « *les Parties [à la Convention] s'informent mutuellement par l'intermédiaire du Secrétariat [...]* »



« du droit d'interdire l'importation des déchets »<sup>368</sup>, mais plus encore, l'Etat exportateur ne sera coupable d'une violation de la Convention que s'il autorise l'exportation des déchets dans un Etat dont la loi nationale en interdit l'importation.

La portée de ce principe a toutefois été consolidée par une Résolution de la Conférence des Parties adoptée le 25 mars 1994 à Genève, qui consacre le principe de l'interdiction totale de l'exportation des déchets dangereux dans les pays pauvres.

La Convention pose ensuite le principe de la gestion efficace et écologiquement rationnelle des déchets dangereux. Dans son préambule, il y est souligné que « [...] *les déchets dangereux et d'autres déchets devraient, dans toute la mesure où cela est compatible avec une gestion écologiquement rationnelle et efficace, être éliminés dans l'Etat où ils ont été produits* ».

Les normes d'accompagnement des mouvements transfrontières des déchets dangereux sont également soulignées dans la Convention<sup>369</sup>.

---

<sup>368</sup> L'article 4. *al.* 1-a le précise : « Les Parties exerçant leur droit d'interdire l'importation de déchets dangereux ou d'autres déchets en vue de leur élimination en informent les autres Parties [...] ».

<sup>369</sup> Les dispositions des articles 10 et 13 consacrent respectivement le principe de coopération et d'information en matière de transport des déchets dangereux. Si le premier principe invite les Parties à coopérer entre elles afin d'améliorer et d'assurer la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux et d'autres déchets, ou en vue de surveiller les effets de la gestion des déchets dangereux sur la santé humaine et l'environnement, ou encore à la mise au point et à l'application de nouvelles techniques existantes en vue d'améliorer dans la mesure du possible la production des déchets dangereux et d'autres déchets et d'élaborer des méthodes plus efficaces pour assurer la gestion d'une manière écologiquement rationnelle, le second impose la communication d'un certain nombre d'information préalablement à tout mouvement transfrontières de déchets dangereux. L'article 6 de la Convention en précise à la fois les principes et les modalités. Cet article 6 est disposé comme suit aux paragraphes 1, 2 et 3 : « *L'Etat d'exportation informe par écrit, par l'intermédiaire de l'autorité compétente de l'Etat d'exportation, l'autorité compétente des Etats concernés de tout mouvement transfrontière de déchets dangereux ou d'autres déchets envisagés, ou exige du producteur ou de l'exportateur qu'il le fasse. Ces notifications doivent contenir les déclarations et renseignements spécifiés à l'annexe V-A, rédigés dans une langue acceptable pour l'Etat d'importation. Une seule notification est envoyée à chacun des Etats concernés. L'Etat d'importation accuse par écrit réception de la notification à celui qui l'a donné en consentant au mouvement avec ou sans réserve, ou en refusant l'autorisation de procéder au mouvement, ou en demandant un complément d'information. Une copie de la réponse définitive de l'Etat d'importation est envoyée aux autorités compétentes des Etats concernés qui sont parties. L'Etat d'exportation n'autorise pas le producteur ou l'exportateur à déclencher le mouvement transfrontière avant d'avoir reçu confirmation écrite que : a- l'auteur de la notification a reçu le consentement écrit de l'Etat d'importation et que b- l'auteur de la notification a reçu de l'Etat d'importation confirmation de l'existence d'un contrat entre l'exportateur et l'éliminateur spécifiant une gestion écologiquement rationnelle des déchets considérés* ».

L'adoption de la Convention de Bâle a donné lieu à l'élaboration d'autres conventions sous régionales dont celle de Bamako sur l'interdiction d'importer des déchets dangereux et le contrôle de leurs mouvements transfrontières en Afrique.

Adoptée 30 janvier 1991 sous l'égide de l'ancienne Organisation de l'Unité Africaine (ci- après : « O.U.A. »), cet Accord, dont le champ d'application est limité aux seuls membres de l'O.U.A, apparait comme une réaction à la Convention de Bâle. Elle reprend certes certains principes de Bâle, mais s'en distingue en essayant de présenter la position spécifique de l'Afrique sur les questions de déchets dangereux en tenant compte des propositions formulées par les Etats africains lors des négociations ayant sanctionnées la Convention de Bâle<sup>370</sup>.

---

<sup>370</sup>Les principales innovations de la Convention de Bamako portent sur trois points : i - l'énonciation du principe d'interdiction générale et absolue d'introduire en Afrique des déchets de toute nature d'origine étrangère. L'article 2, paragraphe 2 se présente à cet égard comme une réplique à l'article 1<sup>er</sup> paragraphe 3 de la Convention de Bâle en disposant notamment que « *les déchets qui, en raison de leur radioactivité sont soumis à des systèmes de contrôle international, y compris des instruments internationaux s'appliquant spécifiquement aux matières radioactives sont inclus dans le champ d'application de la présente Convention.* ». Les pays africains s'accrochaient d'autant plus à cette disposition dont ils n'avaient pu arracher l'introduction dans la Convention de Bâle que la réglementation internationale sur le transfert de déchets radioactifs est relativement permissive ; de toute manière, elle n'est pas suffisamment protectrice pour les pays en développement, notamment ceux d'Afrique. Plus encore, lorsqu'on fait référence au Code de bonne pratique de l'Agence Internationale de l'Energie Atomique (ci-après : « A.I.E.A. »), celui - ci évoque tout simplement que dans le cadre de leur responsabilité en matière de protection de l'homme et de l'environnement contre les dangers liés aux rayonnements ionisants, les Etats doivent s'efforcer de réduire le volume de déchets radioactifs. Même le Règlement de transport de cet Agence ne se limite qu'à la codification des aspects de sécurité intrinsèque du transport, ignorant la surveillance des matières transportées. S'il est vrai que le Code de bonne pratique recommande qu'aucun mouvement transfrontalier de déchets radioactifs n'ait lieu sans le consentement préalable de tous les pays concernés, il n'en est pas moins vrai qu'il s'agit là d'un instrument dépourvu de caractère obligatoire qui ne propose par conséquent aucun mécanisme contraignant de suivi et de contrôle desdits déchets. ii- La Convention interdit aussi l'introduction en Afrique de tout déchet d'origine étrangère et n'autorise que les mouvements transfrontières des déchets produits en Afrique, en les soumettant à diverses conditions et à une réglementation stricte. L'article 4 paragraphe 1 dispose que « *[t]outes les parties prennent les mesures juridiques, administratives et autres appropriées sur les territoires relevant de leur juridiction en vue d'interdire l'importation en Afrique de tous les déchets dangereux, pour quelque raison que ce soit, en provenance des Parties non contractantes.* » Cette option a tout de même suscité quelques réflexions doctrinales, notamment en ce qui concerne l'opportunité de telle démarche. Maurice KAMTO par exemple, fait remarquer qu' « *en interdisant de façon absolue le transfert de tout déchets d'origine étrangère sur le continent, les Etats africains ne s'exposent-ils pas au risque de la réciprocité, c'est-à-dire au refus par les pays industrialisés dotés d'installations techniques et d'équipements adéquats de recevoir pour traitement d'éventuels déchets spéciaux qui proviendraient d'Afrique ?* » (Maurice KAMTO, *op. cit.*, p. 318). Le principe de l'interdiction absolue pourrait donc dans ce cas se retourner contre ces Etats. iii – Enfin, tout comme la Convention de Bâle, celle de Bamako prévoit en outre la sanction pénale des infractions au principe de l'interdiction de l'introduction des déchets dangereux en Afrique. « *Leur importation est déclarée illicite et passible de sanctions pénales*» (Article 4 paragraphe 1 de la Convention de Bamako).

A la différence de la Convention de Bâle qui renvoie le traitement des sanctions pénales dans le cadre d'un protocole à conclure entre les Parties, la Convention de Bamako introduit un régime de responsabilité relative à la production des déchets dangereux. L'article 4 paragraphe 3 - 6 en disposant à cet égard que chaque Partie « *impose une responsabilité objective et illimitée ainsi qu'une responsabilité conjointe et solidaire au producteurs de déchets dangereux* », marque là un progrès remarquable du droit international positif de l'environnement dont l'une des principales faiblesses est qu'il est un droit non sanctionné, en particulier sur le plan pénal<sup>371</sup>.

Au plan interne, les Etats de la C.E.M.A.C, au regard de ces instruments internationaux, ont introduit dans leurs corpus législatifs et réglementaires les principes d'une politique globale de gestion des déchets.

Dans cette perspective, les déchets dangereux ont été définis comme étant « *toute forme de déchets qui, par [leur] nature dangereuse, toxique, réactive, explosive, inflammable, biologique ou bactérienne, [sont] susceptible[s] de constituer un danger pour la santé humaine et l'environnement* »<sup>372</sup>.

D'une manière générale, le principe « *Pollueur-Payeur* » est réaffirmé en même temps que la nécessité de revaloriser les déchets par recyclage ou réemploi telle que le précise l'article 60 du texte Tchadien :

« Toute personne physique ou morale, qui produit ou détient des déchets dans des conditions susceptibles de porter atteinte à la santé et à la sécurité publique ou à l'environnement de façon générale, est tenue d'en assurer elle-même l'élimination ou le recyclage ou les faire éliminer ou recycler auprès des entreprises agréées par le

---

<sup>371</sup> Maurice KAMTO, *supra*, p. 318. L'on note par ailleurs que de nombreux autres Accords régionaux interdisent l'importation des déchets dangereux dans une région. A titre d'exemple, l'on peut citer l'article 39 de la Quatrième Convention A.C.P.-C.E.E (Selon les termes de l'article 39 paragraphe 1 al. 2, « *la communauté interdit toute exportation directe ou indirecte [des déchets dangereux ou des déchets radioactifs] vers les Etats ACP, tandis que soudainement, les Etats ACP interdisent l'importation directe ou indirecte, sur leur territoire de ces mêmes déchets en provenance de la communauté ou de tout autre pays.* »), adopté en 1989 à Lomé au Togo ; l'Accord régional centraméricain sur le mouvement transfrontière des déchets dangereux de 1992 ; des protocoles sur les transferts des déchets dangereux adoptés dans le cadre du P.N.U.E. relatifs aux mers régionales, et de la Convention interdisant l'importation des déchets radioactifs et contrôlant les mouvements transfrontières et la gestion des déchets dangereux dans la région du Pacifique sud de 1995.

<sup>372</sup> Article 3 du Décret [Tchadien] n° 904/PR/MERH/2009 du 06 août 2009 portant réglementation des pollutions et des nuisances à l'environnement

ministre en charge de l'environnement. A défaut, elle doit remettre ces déchets à la collectivité locale ou à toute société agréée par l'Etat en vue de leur gestion »<sup>373</sup>.

L'article 55 de la Loi Congolaise sur la protection de l'environnement<sup>374</sup> va dans le même sens :

« Tout exploitant d'un site ou d'une installation où sont gérés des déchets industriels et dangereux ou d'autres déchets de même nature doit :

- Surveiller les effets de ces activités sur l'environnement et communiquer tous les trimestres ou sur demande expresse de l'administration chargée de l'environnement, les résultats de cette surveillance;
- Veiller à ce que la protection des sites ou des installations soit poursuivie en cas d'abandon ou de fermeture ;
- Tenir un registre exact et précis sur les renseignements utiles concernant ces déchets, y compris leur qualité, leur caractéristique physique et chimique ».

Dans le cadre de la protection des personnes, des biens et de l'environnement, les Etats C.E.M.A.C ont également apporté quelques mesures restrictives dans le transport des matières dangereuses en soumettant cette activité à certaines conditions : l'origine ou la nature des déchets à transporter, l'étiquetage de l'emballage, des récipients, des conteneurs et des citernes, et la disponibilité des documents permettant le contrôle ou l'intervention des secours.

De telles initiatives limitent significativement la tendance des pays riches et leurs producteurs « *à laisser glisser leurs déchets dangereux vers des pays moins bien lotis, qui acceptent, contraints ou conscients, de servir de décharges moyennant finance [...]* » comme le remarquait récemment Raphael Romi<sup>375</sup>.

A côté de ces risques majeurs, existent d'autres événements dommageables auxquels sont attachées des probabilités d'occurrence qui ne sont pas toujours

---

<sup>373</sup> Article 7 du Décret [Tchadien] n° 904/PR/MERH/2009.

<sup>374</sup> Loi n° 003/91 du 23 avril 1991 sur la protection de l'environnement, article 55. Le législateur Camerounais n'en dit pas le contraire lorsqu'il prescrit dans l'article 50 de la Loi n° 96/12 du 5 août 1996 portant Loi – cadre relative à la gestion de l'environnement que « *l'obligation générale d'entretien à laquelle sont soumis les concessionnaires du domaine public comporte celle d'éliminer, de faire éliminer ou de recycler les déchets qui s'y trouvent* ».

<sup>375</sup> Raphael ROMI, *Droit international et européen de l'environnement*, Paris, Montchrestien, 2<sup>e</sup> édition, 2013, pp. 318. , p. 247.

mesurables, mais qui peuvent produire des dommages importants. Ces événements proviennent le plus souvent de l'action réciproque de l'homme et d'un engin, ou d'un produit, ou encore de l'homme en rapport avec son environnement. Ce sont des risques de la vie courante, ou risques de la vie quotidienne, d'une part, des changements climatiques et des catastrophes politiques d'autre part.

## **B- La prévention des autres risques**

Les dispositions de prévention concernent ici les risques bâtimentaires (1). Ce domaine d'action a pris une place entière au sein des compétences exercées par les sapeurs - pompiers, pratiquées sous le contrôle des autorités de police, en l'occurrence le maire et les autorités administratives. Rentre également sous cette rubrique la prévention des changements climatiques (2) ; la catastrophe s'entendrait ici comme « *une rupture, une discontinuité, un changement brusque affectant les écosystèmes aussi bien naturels qu'humains* »<sup>376</sup> et inclurait également la prévention des catastrophes politiques (3)<sup>377</sup>.

### **1. La prévention des risques bâtimentaires.**

Le risque bâtiment cause des centaines de victimes par an et de dommages matériels importants aux biens. Les mesures de prévention dans ce domaine particulier doivent être comprises comme la mise en place de dispositif empêchant la survenance d'un accident ou visant à atténuer leurs effets. Les règles de sécurité y relatives sont regroupées selon une classification à double volet :

---

<sup>376</sup> C. RAFFESTIN, « Risques et catastrophes, des événements aux représentations », Genève, Centre universitaire d'écologie humaine, Bulletin d'information, n° 15, 1992. Cité par Cesare P.R. ROMANO, « L'obligation de prévention des catastrophes industrielles et naturelles », in : David D. CARON/ Charles LEBEN, *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles*, op. cit. , p. 379.

<sup>377</sup> Cette démarche est justifiée par l'évolution du concept de catastrophe qui embrasse désormais non seulement les événements naturels, mais aussi des situations d'origine humaine. Le concept s'applique non seulement aux événements ponctuels et soudains, mais aussi à « *des situations catastrophiques* », c'est-à-dire « *des phénomènes à causalité complexes, qui peuvent avoir des conséquences néfastes à long terme et qui en même temps mettent en danger dans un moment précis la survie d'une population [...]* ». Voir Eulalia W. PETIT, « Les actions d'urgence dans les catastrophes : évolution des activités des organisations interétatiques et des organisations intergouvernementales », in : *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles*, op. cit. , pp. 540-541.

### **a) La prévention des risques incendie dans les établissements recevant du public**

Les immeubles recevant du public sont des bâtiments ou édifices pouvant contenir vingt personnes au moins à un moment donné. Pour des besoins de sécurité et de protection des personnes, des biens et de l'environnement, ces immeubles sont, en plus des prescriptions ordinaires relatives aux règles de l'art, assujettis aux études géotechniques et aux contrôles de qualités des matériaux ainsi qu'aux prescriptions spéciales telles que le respect des normes d'escaliers et de passage, les installations des normes coupe-feu et l'installation des extincteurs, l'installation des portes de sortie s'ouvrant de l'extérieur, et l'éclairage de toutes les issues.

Dans le domaine de la construction, les mesures de prévention en matière d'hygiène et de salubrité sont quant à elles destinées à préserver la santé, notamment en ce qui concerne la circulation de l'air, l'ensoleillement, la protection contre l'humidité, les parasites, la toxicité par inhalation ou par contact.

Placée sous le contrôle et la responsabilité des autorités de police, la prévention accorde une place prépondérante aux services d'incendie et de secours dans les établissements recevant du public. Cette activité passe pour être une des actions essentielles des sapeurs-pompiers compte tenu de la recrudescence des incendies et autres sinistres enregistrés dans ces établissements.

Les mesures de protection contre les risques d'incendie dans les établissements recevant du public ont pour principe de base la sauvegarde du public. Le principe obligatoire de mesure de sauvegarde et de sécurité, ainsi que des moyens d'évacuation et de défense contre l'incendie s'imposent sans restriction aux constructions nouvelles desdits établissements, alors que des atténuations sont admises pour le cas des constructions existantes.

D'après les sources doctrinales, les établissements recevant du public sont variés et divers, et peuvent être classés selon la nature de leur activité ou de leur effectif. Ainsi, le dispositif de lutte contre les incendies mis en œuvre varie en fonction de la taille et de l'activité des établissements.

Les règles de sécurité pour la protection contre l'incendie et de panique qui doivent y être appliquées relèvent à la fois de dispositions générales<sup>378</sup> et de dispositions particulières<sup>379</sup> propres à l'activité de l'établissement. Ces mesures sont destinées d'une part, à éviter la naissance d'un feu et à limiter les effets de l'incendie s'il se produit, et, d'autre part, à l'organisation d'un dispositif d'évacuation rapide et sûr. Elles portent sur la construction, les aménagements et les équipements techniques<sup>380</sup>.

L'autorité principale ayant en charge la police des E.R.P est le maire de la commune siège de l'établissement à qui incombe d'assurer l'exécution et le contrôle des dispositions concernant la protection contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public installés sur le territoire de sa commune.

Dans le cadre des mesures de contrôle, il sera observé que les concepteurs et les exploitants sont tenus au moment de la construction ou durant la période d'exploitation de l'établissement, de s'assurer du respect de l'ensemble des prescriptions édictées par le règlement de sécurité. Autorité principale ayant en charge la police des établissements recevant du public, le maire est chargé d'assurer l'exécution et le contrôle des dispositions et des mesures relatives à la protection contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public présents sur sa commune.

Pour assurer ce contrôle préventif, le maire ou le préfet, le cas échéant, disposent des moyens relevant des services de secours, notamment des sapeurs-pompiers<sup>381</sup>.

---

<sup>378</sup> Les dispositions générales correspondent à l'ensemble de moyens auxquels tous les établissements recevant du public doivent répondre en fonction de leur effectif reçu.

<sup>379</sup> Les dispositions particulières quant à elles sont les prescriptions obligatoires pour les établissements recevant du public ayant la même activité.

<sup>380</sup> Jean VIRET / Jean- Luc QUEYLA, *La sécurité civile en France : organisation et missions*, *op.cit.*, note n° 36, p. 185.

<sup>381</sup> A titre de rappel, les sapeurs- pompiers sont « *des unités militaires interarmées spécifiques de protection civile, mises pour emploi à la disposition des autorités administratives et des collectivités territoriales décentralisées pour lutter contre les incendies, les secours aux personnes en péril, la sauvegarde des biens en péril, la participation aux études et actions de prévention et de sensibilisation. Ces formations et unités territoriales du corps national des sapeurs-pompiers veillent aussi entre autres au respect de la réglementation en matière de construction d'immeubles d'habitation, de construction d'immeubles de grande hauteur et la réalisation de réseaux d'eau d'incendie dans les casernes et dans les localités de leur implantation* ». Voir Article 1<sup>er</sup> du Décret [du

## **b) La prévention des risques incendie dans les autres établissements**

La prévention contre les risques d'incendie concerne aussi les immeubles d'habitation et les immeubles de grande hauteur.

Les immeubles d'habitation sont tout bâtiment ou partie du bâtiment abritant un ou plusieurs logements, à l'exclusion des locaux destinés à la vie professionnelle lorsque celle-ci ne s'exerce pas au moins partiellement dans le même ensemble de pièces que la vie familiale et des locaux<sup>382</sup>.

Les mesures de prévention d'incendie dans ces immeubles consistent à tenir compte de la protection des habitants contre les risques d'incendie dans la disposition des locaux, des structures, des matériaux et autres équipements. Elles doivent tenir compte de l'isolement des logements des locaux susceptibles de causer un danger d'incendie ou d'asphyxie ; la construction doit entrevoir pour les occupants, la possibilité de quitter l'immeuble sans secours extérieur, ou le cas échéant, de recevoir des secours. La maintenance régulière des installations et du dispositif de sécurité mis en place, ainsi que les dispositions facilitant l'accès et l'intervention des services de secours sont entre autres mesures de prévention des risques incendie.

Conformément aux dispositions des règles d'urbanisme<sup>383</sup>, le maire est chargé du pouvoir de police municipale en matière d'urbanisme et de l'exécution des actes y relatifs en relation avec les autorités administratives compétentes en vue d'assurer la salubrité publique et le respect des règles. Il peut donc créer des commissions de contrôle, dont il assure la présidence, afin d'assurer le respect des dispositions en matière de sécurité des biens et des personnes et l'hygiène dans le périmètre urbain, notamment en ce qui concerne : les établissements classés dangereux, insalubres et incommodes et les établissements recevant du public.

---

Cameroun] n° 2004/058 du 23 mars 2004 portant création et organisation des formations et unités territoriales du Corps National des Sapeurs-Pompiers.

<sup>382</sup> Définition de l'article R. 111-1 du Code français de la construction et de l'habitat. Cf. Jean VIRET / Jean-Luc QUEYLA, *op. cit.*, note n° 36, p. 191.

<sup>383</sup> Articles 119 et 120 de la loi n° 2004-003 du 21 avril 2004 régissant l'urbanisme au Cameroun.



Constitue un immeuble de grande hauteur tout bâtiment dont le plancher du dernier niveau est situé par rapport au niveau du sol le plus haut utilisable par les engins des services publics de secours et de lutte contre l'incendie<sup>384</sup>.

Le classement de ce type d'immeuble est fonction de leur destination. Dans les grands immeubles traditionnels, dont la hauteur n'excède pas la limite de portée de grandes échelles aériennes des sapeurs-pompiers, les mesures de prévention préconisées visent à permettre l'évacuation et le sauvetage des personnes des zones sinistrées ainsi que celles contiguës. Ces mesures recherchent également à éviter les risques au voisinage pour garantir la continuité de la vie.

## **2. La prévention des changements climatiques et des autres nuisances**

La détérioration de l'environnement s'impose de plus en plus comme l'une des préoccupations majeures de notre temps. Les Etats de la C.E.M.A.C ne sont pas indifférents face à ces menaces qui inquiètent de par les risques des dommages irréversibles qui peuvent en résulter. C'est pourquoi il semble opportun d'aborder les mesures d'anticipation mises en place pour prévenir les changements climatiques (a) et les autres nuisances (b).

### **a) Le cas des changements climatiques**

La nécessité de prévenir les changements climatiques est lancée par les institutions internationales. La question interpelle en conséquence la communauté internationale et s'inscrit au-delà des dispositions que pourraient prendre les Etats de la C.E.M.A.C. En effet, selon un rapport du Groupe Intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat (ci-après « G.I.E.C »)<sup>385</sup> adopté en 2007, la température moyenne globale à la surface de la terre a augmenté de 0,74 °C au cours du XXe siècle par rapport aux valeurs préindustrielles ; cette hausse pourrait atteindre 1,1 à

---

<sup>384</sup> Cf. Jean VIRET / Jean-Luc QUEYLA, *supra*, note n° 36, p. 194.

<sup>385</sup> Le G.I.E.C. a été créé en 1988 par l'organisation météorologique mondiale et le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (P.N.U.E.), afin de produire régulièrement les rapports sur l'état de connaissance en matière de changement climatique.

6, 4 °C d'ici la fin du XXI<sup>e</sup> siècle, les valeurs les plus probables allant de 1, 8 à 4 °C. Le niveau de la mer pourrait s'élever de 20 à 60 cm. Le G.I.E.C. souligne en outre que les impacts d'un réchauffement global supérieur à environ 2 °C pourraient être considérables et parfois irréversibles. Un réchauffement global supérieur à 3 °C est probable, comme l'a annoncé la Banque mondiale. Il pourrait d'ailleurs être de l'ordre de 4 °C en 2060, voire 6 °C en 2100, et le niveau de la mer pourrait s'élever de 50 cm à 1 m, en fonction du respect ou non des engagements actuels en matière d'atténuation du changement climatique.

D'autre part, les effets des changements climatiques se manifestent entre autres par le réchauffement des océans, l'élévation du niveau de la mer, et plusieurs conséquences sur l'agriculture, la santé humaine, les ressources en eau.

Face à ce défi planétaire, une réponse planétaire s'impose, l'atténuation du dérèglement climatique requérant avant tout un changement profond des modes de production et de consommation, et ouvrant la voie à la création d'une économie sobre en carbone.

La politique internationale en matière de prévention des changements climatiques peut se résumer autour de deux instruments de régulation : la Convention - cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (ci-après : « C.C.N.U.C.C ») adoptée le 9 mai 1992 à New York et entrée en vigueur le 21 mars 1994 ; et le Protocole de Kyoto adopté le 10 décembre 1997 et entré en vigueur le 16 février 2005.

La Convention - cadre des Nations Unies sur les changements climatiques définit les changements climatiques comme « *des changements de climats qui sont attribués directement ou indirectement à une activité humaine altérant la composition de l'atmosphère mondiale et qui viennent s'ajouter à la variabilité naturelle du climat observée au cours de période comparable* »<sup>386</sup>. Elle reconnaît le caractère planétaire des changements climatiques induit par les activités humaines et énonce en son article 2 un objectif ultime et fondamental :

---

<sup>386</sup> Article 1<sup>er</sup> de la Convention – cadre sur les changements climatiques de 1992.

« Stabiliser [...] les concentrations des gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique. Il conviendrait d'atteindre ce niveau dans un délai suffisant pour que les écosystèmes puissent s'adapter naturellement aux changements climatiques, que la production alimentaire ne soit pas menacée et que le développement économique puisse se poursuivre d'une manière durable ».

Cette convention pose aussi le principe de la responsabilité collective dans le cadre de la préservation du système climatique dans l'intérêt des générations présentes et futures sur la base de l'équité et en fonction de leur responsabilité commune mais différenciée<sup>387</sup>. Ce dernier principe est justifié par la responsabilité historique des pays industrialisés dans le dérèglement climatique. Il se traduit par une distinction entre les obligations incombant aux parties. Les pays industrialisés doivent par exemple adopter des politiques et des mesures visant à stabiliser et à ramener leur émission de gaz à effet de serre au niveau de 1990. Par ailleurs, ces pays doivent fournir des ressources financières nouvelles et additionnelles aux pays en voie de développement destinées à couvrir le coût de la mise en œuvre des obligations découlant de la Convention, et du transfert de technologie.

Le Protocole de Kyoto consolide le régime juridique du climat, énonce les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre et prévoit un train de mesures pour favoriser son respect par les Etats parties. La mise en œuvre de ces multiples mesures est une occasion propice de parvenir à un développement durable. C'est justement compte tenu de certaines contraintes liées au

---

<sup>387</sup> En droit international, et notamment dans le cadre des relations multinationales, « *le traitement différencié* » consiste « *en la définition d'obligations différentes selon les Etats ou groupes d'Etats, en particulier entre pays en développement et pays industrialisés* ». Les normes prennent acte des différences qui existent entre les Etats et les traduisent juridiquement, permettant ainsi d'annihiler les réticences éventuelles de certains Etats à entrer dans le traité. En tenant ainsi compte des contraintes auxquelles font face les pays en développement, et en adaptant les engagements internationaux aux capacités desdits Etats, cette technique est une incitation supplémentaire à la participation des pays en développement, et favorise en même temps l'application du traité. Voir Sandrine MALJEAN-DUBOIS et Lavanya RAJAMANI, « Bilan de recherche des sections francophone et anglophone. Rapport des directeurs d'études », in : *La mise en œuvre du droit international de l'environnement*, Martinus Nijhoff Publishers, Académie de droit international de La Haye, 2011, pp., 811, p. 49.

développement que des pommes de discorde apparaissent entre pays développés et ceux en voie de développement, donc les pays africains<sup>388</sup>.

Qu'il s'agisse de Stockholm en 1972, de Rio en 1992, de Kyoto en 1997, de Copenhague en 2009, la première conclusion à tirer de cette dynamique internationale visant à prémunir l'humanité des conséquences des changements climatiques est que l'effet escompté n'a pas été réalisé. La déclaration du Sommet de Rio + 5, tenu à New York en juin 1997 demeure donc d'actualité<sup>389</sup>.

De toute évidence, les pays en voie de développement, confrontés à des contraintes socio-économiques pressantes dont la solution nécessite l'exploitation accrue des ressources disponibles, sont plus focalisés sur le développement économique que sur la protection de l'environnement qui limiterait considérablement leur chance de progrès. Et comme l'a si bien relevé Rainer Grote,

« les pays en voie de développement considèrent, non sans fondement, que les perturbations actuelles de l'équilibre écologique globale sont dues pour la plus grande partie aux activités économiques des pays riches, qu'elles constituent le corollaire de leur succès industriel. Ils ne sont pas prêts à entraver leur propre développement pour sauver une planète polluée par « *les riches* »<sup>390</sup>.

---

<sup>388</sup> Les politiques de prévention et de protection de l'environnement, dont l'amorce a véritablement pris corps avec la Conférence de Stockholm de 1972 sur l'environnement humain, ont généralement donné lieu à des divergences entre pays industrialisés et ceux en voie de développement. Le point de discorde réside incontestablement dans le besoin de développement réclamé par les uns, les plus vulnérables, et la nécessaire protection de l'environnement défendue par les autres, les plus nantis, de surcroît plus pollueurs.

<sup>389</sup> En effet, les Chefs d'Etat et de Gouvernement constataient à cette occasion « *avec une profonde inquiétude que, pour ce qui est du développement durable, les perspectives d'ensemble sont plus sombres aujourd'hui qu'en 1992* » et, s'engageaient alors à « *faire en sorte que le prochain examen d'ensemble de la mise en œuvre d'Action 21, en 2002, fasse apparaître davantage de progrès mesurables sur la voie du développement durable.* » Cinq années plus tard à Johannesburg lors du Sommet mondial pour le développement durable, la Déclaration qui en est suivie était moins rassurante : L'environnement mondial demeure fragile. L'appauvrissement de la diversité biologique se poursuit, les ressources halieutiques continuent de diminuer, la désertification progresse dans les terres naguères fertiles, les effets préjudiciables du changement climatique sont déjà évidents, les catastrophes naturelles [et technologiques] sont de plus en plus fréquentes et dévastatrices, les pays en développement de plus en plus vulnérables, et la pollution de l'air, de l'eau et du milieu marin empêche des millions d'individus d'accéder à un niveau de vie correct ...

<sup>390</sup> Rainer GROTE, « Les catastrophes écologiques globales », in : David D. CARON- Charles LEBEN, *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles*, op. cit. , note n° 308, p. 111.

La réaction des pays en voie de développement s'est manifestement fait ressentir à l'occasion des négociations sur la Convention pour le combat contre la désertification du 17 juin 1994 au cours de laquelle ils se sont vivement opposés à toute initiative des pays industrialisés qui visaient à reconnaître explicitement l'évolution démographique comme une des causes de la désertification dans les pays victimes de cette catastrophe. Rainer Grote semble confirmer cette position. Il note en effet que

« la reconnaissance d'un lien entre la croissance de leur population et l'ampleur de la désertification, qui obligerait les pays concernés à prendre des mesures efficaces pour contrôler l'évolution démographique, est ressentie par eux, à tort ou à raison, comme une intervention injustifiée dans leurs affaires intérieures »<sup>391</sup>.

Il précise par ailleurs que « *les pays développés ont constamment niés pendant les négociations qu'il y ait un lien causal entre les changements climatiques globaux et la désertification* ». Cette réaction a abouti à l'élimination de toute évocation de l'évolution démographique et aux changements climatiques comme causes de la désertification dans le texte de la Convention.

#### **b) Le cas des autres nuisances**

Les nuisances acoustiques et atmosphériques sont les principales causes de perturbation du milieu environnant dans la plupart des métropoles des Etats de la C.E.M.A.C. Les bruits, la pollution de l'air ainsi que les odeurs incommodantes s'illustrent d'ailleurs dans ces cités comme de véritables sujets à préoccupation, donnant lieu à des règlementations souvent très détaillées et précises, mais dont la mise en œuvre est limitée.

De façon générale, l'on entend par nuisance, « *toute agression d'origine humaine contre le milieu physique ou biologique, naturel ou artificiel entourant l'homme* »<sup>392</sup> et causant un simple désagrément ou un véritable dommage à ce dernier. L'autorité normative du Tchad l'appréhende comme « *tout facteur, à caractère permanent, continu ou discontinu, qui constitue une gêne, un danger*

---

<sup>391</sup> Rainer GROTE, *idem.*, p. 111.

<sup>392</sup> Francis CABALLERO, « *Essai sur la notion juridique de nuisance* », Préface de Jean RIVERO, Thèse, Paris, LGDJ, 1981, cité par Maurice KAMTO, *op.cit.*, p. 329.

*immédiat ou différé, une entrave, un préjudice immédiat ou différé pour la santé d'un organisme, de l'environnement, ou pour le fonctionnement d'un système* »<sup>393</sup>. Au Cameroun, cette notion renvoie à « *l'ensemble des facteurs d'origine technique ou sociale qui compromettent l'environnement et rendent la vie malsaine ou pénible* »<sup>394</sup>. Cette notion, dont le contenu assez large, se confond dans certains pays à celle de trouble de voisinage<sup>395</sup>, ou de pollution dans d'autres pays<sup>396</sup>.

De toute évidence, les nuisances acoustiques constituent l'une des principales sources d'agression du milieu environnant dans les zones urbaines. S'agissant du bruit, les auteurs le définissent comme « *toute sensation auditive désagréable, gênante ou tout phénomène acoustique produisant cette sensation* »<sup>397</sup>. L'autorité réglementaire du Cameroun assimile cette notion à celle de « *son* » qu'elle définit comme « *toute vibration acoustique ayant un niveau d'intensité et de durée susceptible de nuire à la santé publique ou qui interfère de manière excessive avec la jouissance de la vie ou de la propriété au voisinage de sa source* »<sup>398</sup>.

---

<sup>393</sup> Article 3 du Décret n° 904/PR/PM/2009 du 6 août 2009 portant réglementation des pollutions et des nuisances à l'environnement.

<sup>394</sup> Article 4 (s) de la Loi n° 96/12 du 5 août 1996 portant loi-cadre relative à la gestion de l'environnement.

<sup>395</sup> Tel est le cas de la jurisprudence camerounaise qui insère dans cette notion les activités d'une entreprise des travaux publics qui causent des stagnations d'eau de pluie à l'entrée de la concession d'un particulier (Tribunal de Grande Instance de Yaoundé, 12 octobre 1983, NKOUEJIN Yonta c/Société EXARCOS), ou des travaux d'aménagement réalisés sur son terrain par un propriétaire mais qui entraînent un « *trouble de fait* » à son voisin (Chambre Administrative de Yaoundé, 3 juin 1987, Nguema Mbo Samuel c/ Anoukaha François) ; ou encore l'évacuation par deux entreprises industrielles vers la propriété d'un voisin de toutes les eaux recueillies sur leurs terrains et qui accroissent le volume initial des eaux et leur nocivité (Tribunal de Grande Instance de Douala, Jugement du 3 octobre 1983, Dimite Thomas c/ CICAM et GUINNESS - Cameroun).

<sup>396</sup> Pour le législateur Camerounais, est considérée comme pollution aux termes des dispositions de l'article 4. (v) de la loi –cadre relative à la gestion de l'environnement du 5 août 1996, « *toute contamination ou modification directe de l'environnement provoquée par tout acte susceptible : -d'affecter défavorablement une utilisation du milieu favorable à l'homme ; -de provoquer ou qui risque de provoquer une situation préjudiciable pour la santé, la sécurité, le bien être de l'homme, la flore et la faune, l'air, l'atmosphère, les eaux, les sols et les biens collectifs et individuels* ».

<sup>397</sup> Michel PRIEUR, *Droit de l'environnement*, 6<sup>e</sup> éd. , Paris, Dalloz, 2011, pp. 1152, spéc. p.695.

<sup>398</sup> Voir l'article 2 du Décret [du Cameroun] n° 2011/2583/PM du 23 août 2011 portant réglementation des nuisances sonores et olfactives. Dans sa suite, les termes de « *bruit particulier* », de « *bruit résiduel* » et de « *bruit ambiant* » sont respectivement définis comme « *l'une des composantes du bruit ambiant qui peut être attribué à une source ambiante* », pour le premier cas, et de l'« *ensemble constitué de bruits habituels extérieurs et intérieurs dans un lieu donné en dehors du bruit particulier* » pour le second cas ; et enfin, de « *bruit résultant de l'action de toutes les sources de bruit dans un endroit donné à un moment donné* ».

Le régime juridique applicable n'est presque pas identique dans la sous-région. D'une manière générale, les législateurs des Etats de la C.E.M.A.C. ont prévu des mécanismes d'interdiction de certains types de bruits, de réglementation des activités sonores assorties de mesures de sanction.

Tout comme la pollution acoustique, la pollution atmosphérique et les odeurs incommodantes sont très répandues dans l'espace C.E.M.A.C. Elles ne font pas encore partie des priorités des pouvoirs publics, préoccupés par d'autres problèmes écologiques plus graves et dont l'urgence est signalée. Les populations qui les subissent en sont habituées, parfois par résignation, mais le plus souvent par ignorance.

Pollution atmosphérique et odeurs incommodantes sont souvent liées, la première étant généralement une cause importante des odeurs désagréables. Si l'on s'en réfère au droit français, constitue une pollution atmosphérique au sens des dispositions de l'article L. 220-2 du Code français de l'environnement,

« l'introduction par l'homme, directement ou indirectement, ou la présence dans l'atmosphère et les espaces clos, d'agents chimiques, biologiques ou physiques dans l'atmosphère ayant des conséquences préjudiciables de nature à mettre en danger la santé humaine, à nuire aux ressources biologiques et aux écosystèmes, à influencer sur les changements climatiques, à détériorer les biens matériels, à provoquer des nuisances olfactives excessives ».

La lutte pour la qualité de l'air, menacée par l'effet de serre et l'amincissement de la couche d'ozone, ou encore par d'innombrables polluants, pose des problèmes complexes aux Etats de la C.E.M.A.C. Lorsqu'à cela s'ajoute la dispersion infinie des sources de pollution dans des espaces de pauvreté ambiante et la difficulté de déterminer des normes de pollution précises, expliquent que les réglementations existantes desdits Etats soient encore à parfaire. Toutefois, des progrès sont enregistrés, suite à l'élan amorcé par les conventions internationales relatives à ce domaine spécifique<sup>399</sup>.

---

<sup>399</sup> Les principaux traités sur l'air sont : la Déclaration de La Haye du 11 mars 1989 sur la protection de l'atmosphère ; la Convention de Rio du 12 juin 1992 sur les changements climatiques, et

La plupart des textes existants relatifs à la pollution atmosphérique ont d'une manière générale mis l'accent sur l'interdiction et la sanction. Au Cameroun, l'article 21 de la loi-cadre relative à l'environnement résume bien le principe en la matière en prescrivant l'interdiction

« de porter atteinte à la qualité de l'air ou de provoquer toute forme de modification de ses caractéristiques susceptibles d'entraîner un effet nuisible pour la santé ou les biens ;

d'émettre dans l'air toute substance polluante notamment les fumées, poussières ou gaz toxiques, corrosifs, [...]

d'émettre des odeurs qui, par leur concentration ou leur nature, s'avèrent particulièrement incommodantes pour l'homme ».

La législation Tchadienne et Congolaise contiennent des dispositions similaires<sup>400</sup>. Afin d'assurer une assez bonne protection des diverses formes de pollution qui par ailleurs contribuent à la dégradation de la qualité de l'air, au réchauffement climatique et à l'appauvrissement de la couche d'ozone, le législateur tchadien a mis en place une cellule de coordination qui « *regroupe tous les points focaux des conventions, des protocoles, des accords et des programmes internationaux relatifs aux pollutions et aux nuisances applicables dans [ce pays]* »<sup>401</sup> et une unité technique de contrôle (ci-après : « U.T.C ») dont la mission consiste entre autres à

« mettre en place un système d'alerte à trois (3) niveaux, avec des indicateurs précisant les différents seuils de toxicité et de nocivité afin de prévenir toutes formes

---

surtout le Protocole de Kyoto de 1997 par lequel les pays industrialisés se sont engagés à réduire globalement leurs émissions de gaz à effet de serre d'au moins 5 %.

<sup>400</sup> Au Tchad, l'article 38 de la loi n°014/PR/98 du 17 août 1998 définissant les principes généraux de la protection de l'environnement dispose que : « *l'émission dans l'air de toute substance polluante entre autres les fumées, poussières ou gaz toxiques, corrosifs ou radioactifs est interdite [...]* ». Au Congo, l'article 21 de la loi n° 003/91 du 23 avril 1991 sur la protection de l'environnement « *interdit dans toute habitation et tout établissement artisanal, agricole, commercial et industriel, d'émettre des polluants de toute nature notamment les fumées, poussières, buées, gaz toxique ou corrosifs susceptibles de nuire à la santé et à l'environnement* ». Les articles 22 et 23 de cette loi étendent cette interdiction aux occupants des établissements visés à l'article précédent, et à l'utilisation des véhicules et tout autre engin qui émettent des fumées et des gaz toxiques susceptibles d'incommoder la population et de nuire à l'environnement.

<sup>401</sup> Articles 9 et 10 de la loi définissant les principes généraux de la protection de l'environnement.



de pollution ou nuisances, plus particulièrement en matière de pollution de l'eau, de l'air, du sol et du sous-sol ou, à tout le moins, d'en réduire les effets »<sup>402</sup>.

Dans le même sens, c'est un texte réglementaire qui institue au Cameroun « *les stations de mesure et de contrôle de la qualité de l'air destinées à assurer le respect des prescriptions définies à l'article 21 [ci-dessus et] implantées dans les sites où la pollution est présumée supérieure aux valeurs limites fixées* »<sup>403</sup>. Ces sites d'implantation concernent ceux où la santé et l'environnement font l'objet de préoccupation particulière où qui sont susceptibles de donner une représentation valable de la pollution de l'air sur une grande parcelle du territoire.

La gestion des odeurs incommodantes est un paradoxe dans les Etats de la C.E.M.A.C. La plupart des législations environnementales sont presque muettes sur ce sujet. Or la question est sérieuse et réellement préoccupante dans les métropoles africaines, en particulier celles situées dans les estuaires ou zones lagunaires ou marécageuses du littoral comme Douala, Brazzaville, Bata, Malabo ou Libreville.

Le problème gagne du terrain et tend à se généraliser dans toutes les localités ne disposant pas de système d'évacuation des eaux usées fiables et dans lesquelles « *la promiscuité due à une urbanisation anarchique et non maîtrisée transforme tous les bas-fonds réputés non aedificandi en déversoirs des déchets solides et liquide* »<sup>404</sup>.

La loi-cadre relative à l'environnement au Cameroun interdit les émissions de bruits et odeurs susceptibles de nuire à la santé de l'homme, de constituer une gêne excessive pour le voisinage ou de porter atteinte à l'environnement<sup>405</sup>. Dans le même sens, la loi Congolaise de 1991 interdit le dépôt ou l'abandon de déchets dans des conditions susceptibles de développer des odeurs ou autres nuisances incommodantes<sup>406</sup>, et prévoit par ailleurs des amendes de 5 000 frs CFA à 100 000

---

<sup>402</sup> Article 14 de la loi.

<sup>403</sup> Article 5 (1) du Décret n° 20011/2582/PM du 23 août 2011 fixant les modalités de protection de l'atmosphère.

<sup>404</sup> Maurice KAMTO, *supra*, p. 337.

<sup>405</sup> Article 60- (1)

<sup>406</sup> Article 48.

frs CFA et une peine privative de liberté de trois jours à un mois à tout contrevenant<sup>407</sup>.

### 3. Le cas des catastrophes d'origine politique

Les catastrophes d'origine politique proviennent généralement de l'activité politique de l'homme. Cette tragédie particulière de l'humain, s'entend selon Charles Leben, comme « *des catastrophes qui découlent des affrontements pour la maîtrise du pouvoir qui se produisent aussi bien au sein d'un Etat qu'entre Etat* »<sup>408</sup>. Ce qui amène l'auteur à souligner que « *les guerres civiles et les guerres étrangères ont pour conséquences premières et dramatiques des catastrophes humanitaires* »<sup>409</sup>.

Les développements s'articuleront sur la prévention des catastrophes humanitaires (a). Mais, à côté de celles-ci, il en existe une autre : les catastrophes étatiques (b).

#### a) La prévention des catastrophes humanitaires

Marie-Laure Le Coconnier définit la catastrophe humanitaire comme une « *calamité qui provoque des morts, de graves souffrances humaines, des dégâts matériels de grande ampleur* »<sup>410</sup>. Elle provient de l'action violente et volontaire des hommes sur d'autres hommes. Il s'agissait des « *malheurs de la guerre* » que la doctrine ancienne assimilait difficilement aux catastrophes naturelles ou industrielles parce qu'étant des phénomènes causés directement par l'homme, dont l'aspect « *accidentel* » n'était pas perçu. Enfin, ce sont des conséquences de phénomènes politiques majeurs permanents des sociétés humaines : la lutte armée pour la conquête ou le maintien du pouvoir.

---

<sup>407</sup> Article 81

<sup>408</sup> Charles LEBEN, « *Vers un droit international des catastrophes ?* », *op. cit.*, note n° 289, p. 45.

<sup>409</sup> Charles LEBEN, *idem*, p. 45.

<sup>410</sup> Marie-Laure LE COCONNIER / Bruno POMMIER, *L'action humanitaire*, Paris, PUF, Que sais-je ?, 2009, pp. 127. spéc. p. 36. Pour Françoise BOUCHET-SAULNIER, les mots de « *crise* » ou de « *catastrophe humanitaire* » sont des termes non juridiques utilisés de bonne ou de mauvaise foi pour décrire une situation de souffrance sans se prononcer sur ses causes. Ils permettent de limiter la réponse à l'envoi de secours matériel, et d'éviter toutes les obligations précises qui découlent de la qualification d'une situation. Par exemple, le génocide au Rwanda en 1994 a été qualifié pendant plusieurs mois de crise humanitaire. Voir de cet auteur, *Dictionnaire pratique de droit humanitaire*, Paris, La Découverte, 2013, pp. 862, spéc. p. 89.

Les conséquences dramatiques des catastrophes humanitaires se plaçaient ainsi en dehors de toute assistance humanitaire. Le principe de la non-ingérence dans les affaires intérieures des Etats apparaissait comme un motif supplémentaire pour conforter les organismes humanitaires à l'abstention.

Or, la nécessité d'apporter une réponse aux situations d'urgence et de détresse qu'elles entraînent va provoquer une évolution majeure des relations internationales et du droit international. La notion de catastrophe même, tout d'abord circonscrite aux faits naturels et soudains, va connaître un premier élargissement à la fin des années soixante par le biais du Mouvement international de la Croix Rouge<sup>411</sup>.

De toute évidence, c'est la réalité des faits qui favorise l'élargissement de la notion de catastrophe : construite sur les souffrances ou les situations de détresse des populations, la notion s'applique non plus uniquement à des événements ponctuels et soudains, mais également à des situations catastrophiques. Pour Eulalia W. Petit « [l]a raison ultime de cet élargissement est l'affaiblissement des structures étatiques et locales pour répondre aux faits naturels ou politiques. Cette perte de capacité de réponse donne naissance au concept de "pays catastrophe", que ce soit pour des raisons de calamités politiques ou naturelles »<sup>412</sup>.

Cet alliage des catastrophes naturelles et des catastrophes humanitaires a pour finalité ultime le règlement des drames humains qui présentent dans l'un et l'autre cas des conséquences dramatiquement similaires.

---

<sup>411</sup> Le Mouvement international de la Croix-Rouge commence alors à parler de « principes et règles régissant les actions de secours de la Croix-Rouge en cas de désastre », dont les domaines d'application sont « les situations résultant de calamités naturelles ou autres » ; au lieu de « catastrophes naturelles » tout court, les Résolutions du Conseil économique et social vont parler de « catastrophes naturelles et situations d'urgence ». Par la suite, l'Assemblée générale emploiera les termes d'« assistance en cas de catastrophes ou autres situations d'urgence. » Voir Eulalia W. PETIT, « Les actions d'urgence dans les catastrophes : évolution des activités des organisations internationales et des organisations non gouvernementales », in : *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles*, op. cit. , note n° 308, pp. 139 et 540.

<sup>412</sup> Selon Eulalia W. PETIT, « on entend par "situation catastrophique" des phénomènes à causalité complexe, qui peuvent avoir des conséquences néfastes à long terme et qui en même temps mettent en danger dans un moment précis la survie d'une population. Elle couvre aussi les situations de conflits, domaine par excellence du droit international humanitaire [...] ». *Idem.* pp. 540 à 541.

## b) La prévention des catastrophes étatiques

Les guerres civiles sont à l'origine de certaines catastrophes baptisées par la doctrine comme étant des catastrophes étatiques. Leurs impacts sont d'autant plus importants qu'elles sont susceptibles de désorganiser le fonctionnement normal d'un Etat, c'est-à-dire, le dysfonctionnement des structures dont la finalité est d'assurer la coexistence pacifique des hommes. Ces effets catastrophiques qui peuvent s'étendre jusqu'à l'effondrement, voire la disparition d'un Etat dans le cas des guerres civiles prolongées, ou aux luttes internes pour le contrôle de l'exercice du pouvoir dans un espace territorial donné, sont aussi le point d'ancrage de nouvelles catastrophes telles que les épidémies, les famines, les personnes déplacées « *quand on n'aboutit pas à des génocides qui [auront été] la honte persistante du XXe siècle* »<sup>413</sup>. La Somalie, le Rwanda, la République Démocratique du Congo et le Tchad sont des exemples emblématiques de telles situations. L'état d'insécurité générale en République Centrafricaine jusqu'au début de l'année 2014 en est l'illustration la plus récente.

L'attention que les Nations Unies portent depuis quelques décennies sur ce type de catastrophes et les préoccupations anciennes des institutions humanitaires sur ce sujet, prouvent à l'évidence que cette question est en voie d'identification dans les instances internationales.

En définitive, la distinction entre les catastrophes d'origine humaine et celles qui ne le sont pas n'est pas aisée. Dans nombre de situations, les interactions entre l'homme et son milieu sont tellement diffuses qu'il devient périlleux de ressortir ce qui revient à la nature ou ce qui découle de l'activité humaine.

S'agissant de cette difficulté à dissocier le naturel de ce qui ne l'est pas, R. Laufer relève ce qui suit :

« La nature apparaît, à l'époque actuelle, sous la catégorie « *systemique* » d'environnement qui exprime l'interaction permanente entre le " *naturel* " et l'action humaine. Qu'il s'agisse de l'effet de l'action humaine sur son milieu [...] ou de l'effet de la décision humaine sur la " *vulnérabilité* " de la société aux effets des forces

---

<sup>413</sup> Eulalia W. PETIT, *supra.*, p. 47.

naturelles [...], les catastrophes naturelles semblent si mêlées à l'action des hommes que ceux-ci se sentent de plus en plus responsables de leurs occurrences. Quant aux activités technologiques, elles ont, en retour, de tels effets sur la nature qu'elles se trouvent prises dans un réseau de causalité complexe où aucune limite, ni dans le temps ni dans l'espace, ne peut être marquée avec certitude »<sup>414</sup>.

En conclusion de ce tour d'horizon, toutes ces dispositions préventives des risques et des crises d'origine humaine et non humaine, bien que disposant de modes opératoires en même d'endiguer ou de limiter les effets des catastrophes, présentent quelques insuffisances. Face à cette faiblesse, des méthodes anticipatrices fondées sur la surveillance, l'alerte, la formation et l'information des populations sont de plus en plus préconisées. Il importe donc que ces dispositifs soient renforcés.

## **Section II: Les dispositifs de renforcement de la prévention**

L'on peut faire recours à la vigilance pour tenter de justifier tout le dispositif de renforcement de la prévention. Celle-ci (la vigilance) répond à la double exigence de créer et de favoriser des attitudes partagées par le plus grand nombre possible d'acteurs par la vulgarisation et la mise à disposition des informations qui par leurs conséquences sur les populations, permettent de justifier la mise en œuvre de dispositif de gestion de crise. Autrement dit, elle vise à sensibiliser et faire prendre conscience aux autorités concourant à la sécurité civile, ainsi qu'aux populations, des situations susceptibles à court ou à moyen terme, de présenter les risques sur les personnes, les biens et l'environnement.

Le renforcement de la prévention par la vigilance peut alors se décliner en trois objectifs : donner aux autorités nationales et périphériques les moyens d'anticiper les situations difficiles ; fournir aux acteurs de sécurité civile les instruments et les outils de prévision et de suivi permettant de préparer et de gérer les crises ; enfin, assurer l'information la plus large possible des médias et des

---

<sup>414</sup> R. LAUFER, cité par Charles LEBEN, *op. cit.*, note n° 289. Charles LEBEN note par ailleurs que « *la causalité complexe semble, en effet, la notion la plus adéquate pour décrire l'enchevêtrement des chaînes de causalité que l'on constate dans la plupart des phénomènes catastrophiques.* » (p. 49).

populations par la diffusion des conseils et des consignes de comportement adaptés à une situation de danger.

Ces trois objectifs nécessitent que les populations soient préparées afin de respecter les consignes de précaution, et que les pouvoirs publics organisent la surveillance et l'alerte. Les différentes hypothèses de renforcement de la prévention seront par conséquent analysées (Paragraphe I). Puis, suivra l'apport de la précaution comme principe tendant à juguler les risques (Paragraphe II).

### **Paragraphe I- Les différentes hypothèses de renforcement de la prévention**

Deux séries de mesures concourent aux renforcements de la prévention : l'information et la préparation des populations (A) d'une part, et l'organisation de la surveillance (B) d'autre part.

#### **A- L'information et la préparation des populations**

Les multiples catastrophes technologiques et naturelles survenues ces dernières années dans les Etats de la C.E.M.A.C ont mis en évidence le déficit communicationnel et la totale méconnaissance des principes élémentaires de gestion des crises par les populations. Cette absence de préparation aggrave considérablement les effets des accidents sur les personnes, le patrimoine et l'environnement. La non-information des populations pendant les événements désastreux est à même de laisser cours à toutes formes de rumeurs capables de démultiplier les craintes, voire des paniques des populations des zones à risque. Pourtant, l'exigence d'information sur les risques auxquels sont soumis les citoyens apparaît de plus en plus comme un droit. Cette exigence implique une double volonté : informer préventivement les populations, avec un souci de transparence et d'éducation d'une part, prévoir, d'autre part, des dispositifs d'alerte et de gestion rapides et efficaces en cas de sinistres majeurs.

Aussi, il apparaît nécessaire pour les Etats de mettre en place des mécanismes d'information préventive des populations (1), et, d'éveiller la conscience collective des citoyens en encourageant leur participation effective aux politiques et aux actions de prévention et des gestions des catastrophes (2).

## 1. Les dispositions d'information des populations

La première formulation exigeant l'information des populations trouve son origine dans le principe 10 de la déclaration de Rio de 1992 selon lequel

« [l]a meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives aux activités et substances dangereuses dans leur collectivité, et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision. Les Etats doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci. [...] »<sup>415</sup>.

Les mesures de réduction des risques imposent une bonne information du public par l'usage de toutes les techniques disponibles, au premier rang desquelles se trouvent des vecteurs d'information préventive.

### a) Les vecteurs d'information préventive.

Dans le contexte de la sous-région C.E.M.A.C, les divers processus physiques ou aléas pouvant causer des risques surviennent de manière très irrégulière et ne permettent pas aux populations d'avoir une réelle connaissance des dangers et des modes de protection. De plus, la culture du risque est très insuffisamment partagée au sein desdites populations. Il n'est pas exagéré d'affirmer qu'elles n'ont guère de culture du risque. La quasi-totalité des citoyens<sup>416</sup> se trouvent dans l'ignorance. La

---

<sup>415</sup> La préparation des populations situées autour des sites à risque a également été largement influencée par deux autres directives : La première, d'inspiration de l'Union européenne appelée « Directive Seveso » prévoit que les Etats européens membres sont tenus de prendre des mesures pour que les populations et les travailleurs soient informés sur les risques ainsi que la conduite à tenir en cas d'accident. Cette information doit définir les risques, rappeler la conduite à tenir en cas d'occurrence d'un risque ainsi que les modalités de l'alerte. La seconde est issue des recommandations de la stratégie régionale de l'Afrique Centrale pour la prévention des risques, la gestion des catastrophes et l'adaptation aux changements climatiques. Son axe stratégique n°3 relatif à la meilleure gestion des connaissances et pratiques sur la réduction des risques de catastrophe invite « les Etats à promouvoir l'utilisation des connaissances, des innovations, des meilleures pratiques et du partage d'informations pour contribuer à faire de la résilience des communautés face aux catastrophes une réalité et d'intégrer dans leur mœurs la culture du danger, du risque et par conséquent les amener à accroître la résilience ».

<sup>416</sup> Le citoyen entendu dans notre contexte « comme cette masse de gens directement concernés par une catastrophe mais généralement peu au fait des risques engagés ». Patrick LAGADEC, in : *La civilisation du risque – Catastrophes technologiques et responsabilité sociale*, Paris, Seuil, 1981, pp. 141-142.

technique du sujet, et le secret généralement consenti à la matière font d'eux des êtres « *mineurs* » dépourvus de toute capacité civique dans le domaine. Or une parfaite maîtrise des risques implique leur connaissance effective.

L'éducation, la sensibilisation et l'information s'avèrent donc nécessaires, et comportent plusieurs aspects dont la connaissance du risque qui mobilise encore très insuffisamment les citoyens.

L'information des populations est donc fondamentale. Elle passe par de nombreux canaux qui sont la connaissance des aléas locaux, la réalisation des atlas et des rapports annuels sur l'état de la protection civile<sup>417</sup>, les campagnes de sensibilisation ainsi que la vulgarisation de la réglementation existante.

Les Etats de la sous-région C.E.M.A.C. enregistrent divers évènements imprévisibles ou aléas qui peuvent causer des risques. Certains sont liés à la dynamique lithosphérique, comme les séismes, les éruptions volcaniques et les mouvements de terrains. D'autres résultent de la dynamique de l'atmosphère ; c'est ainsi que, les aléas climatiques sont responsables des dégâts provoqués par les tempêtes, les grandes sécheresses et les inondations.

Néanmoins, la sous-région n'est pas sujette à des processus violents et récurrents semblables à ceux qui affectent certains pays de l'Asie soumis aux ouragans particulièrement destructeurs. Toutefois, la maîtrise de ces aléas devrait-elle aboutir à l'élaboration des documents essentiels de sensibilisation et de vulgarisation à mettre à la disposition des populations.

Le Conseil National de la Protection Civile, organisme consultatif chargé d'assister le Président de la République du Cameroun dans l'exercice de ses prérogatives de protection civile, serait à cet égard l'organe indiqué pour concevoir et mettre en place de tels documents. Une réflexion menée à ce niveau élevé de l'Etat, pourrait aboutir facilement à la conception des dossiers de risques majeurs et des documents d'information sur ces risques. Les premiers comprendraient la description des risques, leurs conséquences prévisibles et l'exposé des mesures de prévention

---

<sup>417</sup> Des efforts sont réalisés dans ce sens au Cameroun. La Direction de la Protection Civile de ce pays a récemment publié un « *Coffret de la protection civile* » regroupant les rapports sur l'état de la protection civile au Cameroun de 2002 à 2013.



et de sauvegarde pour en limiter les effets. Le second, destiné aux localités précises telles que les communes, indiquerait les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde susceptibles de les affecter. Plus encore, la réactivation des comités techniques « *régionaux* » et départementaux de ce Conseil, participerait sans conteste dans les départements, par leurs avis et recommandations, à l'évaluation des risques identifiés, la préparation à la gestion des crises ainsi qu'à la définition des modalités de l'alerte et l'information des populations.

Par ces initiatives, le Conseil jouerait alors son véritable rôle d'organe consultatif placé auprès du Président de la République. Il apparaîtrait ainsi, pour reprendre l'expression de Jean Viret, comme

« un véritable lieu permettant de vérifier l'état de la préparation aux risques de toute nature [en permettant] notamment de mettre en commun et de débattre de l'état des connaissances sur les risques et valoriser les compétences des organes et des ministères en favorisant la convergence des données de recherches et du retour d'expérience »<sup>418</sup>.

S'agissant de l'information réglementaire, les préfets, de par les textes, sont chargés de l'application des lois et règlements ; ils peuvent donc par tous les moyens appropriés dont ils disposent, informer et vulgariser le cadre juridique de la prévention et de la gestion des catastrophes en préconisant par la même occasion des consignes de sécurité et des mesures de précaution à prendre en cas de catastrophe. Ces autorités devraient faire montre d'esprit d'initiative, d'imagination créatrice en mettant en place des pédagogies de proximité avec effet avalanche qui permettent « *d'apprendre les uns des autres* » et éveiller au sein des populations une bonne réceptivité à l'information préventive. En utilisant tous les supports de communication disponibles ils constituent *de facto*, l'axe fédérateur de cette action.

Par ailleurs, dans le domaine de l'environnement, le droit à l'information des citoyens lorsqu'ils sont soumis à des risques majeurs prévisibles, d'origine technologique ou naturelle, a d'ores et déjà été pris en compte par la législation sous régionale et rappelé par les divers codes de l'environnement au Cameroun, au Tchad et au Gabon.

---

<sup>418</sup> Jean VIRET/ Jean-Luc QUEYLA, *op.cit.* , note n° 36, p. 212.

Pour le législateur camerounais, la gestion de l'environnement et des ressources naturelles s'inspire entre autres des principes suivants :

- « b) le principe d'action préventive [...] ; e) le principe de participation selon lequel
- chaque citoyen doit avoir accès aux informations relatives à l'environnement, y compris celles relatives aux substances et activités dangereuses ;
  - chaque citoyen a le devoir de veiller à la sauvegarde de l'environnement et de contribuer à la protection de celui-ci;
  - les décisions concernant l'environnement doivent être prises après concertation avec le secteur d'activité ou les groupes concernés, ou après débats publics lorsqu'elles ont une portée générale »<sup>419</sup>.

Le texte de la République du Tchad introduit les principes fondamentaux de l'environnement tels que le développement durable, les principes de prévention et de précaution. L'article 4 du décret de 2009 dispose que :

« La protection de l'environnement contre toute forme de dégradation, d'altération et de gestion durable, ainsi que l'amélioration du cadre et des conditions de vie de la population sont d'ordre public.

L'Etat et les collectivités publiques décentralisées sont tenus de veiller à la protection de l'environnement, en promouvant et en assurant la mise en œuvre, à tous les niveaux, des principes suivants :

- Principe de précaution : il suppose que des mesures doivent être prises lorsqu'il existe des raisons suffisantes de croire qu'une activité ou un produit risque de causer des dommages graves et irréversibles à la santé ou à l'environnement ;
- Principe de prévention : il signifie que toute personne doit, dans les conditions à définir par le législateur, prévenir ou, à défaut, limiter les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement »<sup>420</sup>.

Au Gabon, la protection et l'amélioration de l'environnement constituent une mission d'intérêt général et une préoccupation à prendre systématiquement en

---

<sup>419</sup> Article 9 de la loi [Camerounaise] n° 96/12 du 5 août 1996 portant Loi-cadre relative à la gestion de l'environnement.

<sup>420</sup> Article 4 du Décret N° 904/PR/PM/MERH/2009 portant réglementation des pollutions et des nuisances à l'environnement (République du Tchad)

compte dans les plans nationaux de développement économique, social et culturel. Dans cette perspective,

« le ministre chargé de l'environnement veille au respect des principes fondamentaux [...] dont l'application implique la mise en œuvre d'une politique :1) d'aménagement des ressources naturelles susceptible d'assurer à la fois leur protection et leur constitution afin d'en garantir la pérennité [...] 2) de formation, d'information, de recherche et de vulgarisation en vue de favoriser la participation de tous les citoyens à la réalisation de cette politique, notamment par la création des institutions et organismes appropriés à l'instar des associations de défense de l'environnement »<sup>421</sup>.

Quant aux collectivités territoriales décentralisées, de telles dispositions figuraient déjà dans les attributions de police du maire. En effet, l'information des populations fait partie intégrante « *des précautions convenables* » que les maires sont appelés à prendre. Il est entendu que le droit à l'information des populations sur les risques majeurs participe à la préservation de l'ordre public en limitant les tensions sociales que peuvent générer l'incertitude et la crainte car, « *l'information [...] en amont contribue à ne pas laisser l'incertitude, l'absence de perspective ou la propagation de fausses nouvelles déstabiliser la population et compromettre les chances d'une réponse collective efficace* »<sup>422</sup>.

#### **b) Les autres moyens d'information.**

Deux autres outils sont généralement portés à l'attention des populations pour leur information.

Le premier groupe est relatif à l'information des acquéreurs et des locataires dont la finalité est d'attirer leur attention sur l'existence ou non des risques naturels ou technologiques sur un site. Chaque nouveau propriétaire ou locataire doit en principe être informé par le biais du bailleur ou du vendeur, avant la signature de l'acte de vente ou de bail, des risques majeurs auxquels peut être soumis le futur logement sollicité. Il doit aussi être mis au courant de toute indemnisation de sinistre

---

<sup>421</sup> Article 4 de la Loi n° 16/93 du 26 août 1993 relative à la protection et à l'amélioration de l'environnement [République du Gabon]

<sup>422</sup> Annexe de la loi française de modernisation de la sécurité civile.

consécutif à un évènement majeur, d'origine naturelle ou technologique, dont le vendeur ou le bailleur a été bénéficiaire ou dont il a eu connaissance.

Le second groupe concerne la publicité autour des installations classées omniprésentes dans la vie des installations déclarées et autorisées.

Essentielle à l'information des citoyens, cette publicité est exigée au moment de la création de l'installation et pendant tout son fonctionnement. La législation des Etats de la C.E.M.A.C est constante sur ce point. A titre d'illustration, après avoir jugée favorable l'étude d'impact environnementale d'un projet, le législateur Tchadien impose à l'administration chargée de l'environnement la publication « *par voie d'annonce officielle sa décision et ouvre au public pendant quarante-cinq jours la consultation de ladite étude. Pendant cette période, elle tient à la disposition du public un registre permettant la consignation de toutes observations relatives au projet et à l'étude d'impact déposée [...]* »<sup>423</sup>.

L'autorité normative du Gabon s'inscrit dans la même démarche en prescrivant dans le cadre des études d'impact que :

« Le promoteur ou son mandataire est tenu [...] :

- de présenter le projet aux populations en utilisant des moyens de communication simples, concrets et accessibles ;
- d'organiser, aux fins ci-dessus spécifiées, des consultations publiques dont la notification doit être faite par voie d'affichage ou par tout autre moyen audiovisuel ;
- d'établir des procès-verbaux des séances de consultation signés, selon le cas, par l'autorité locale ou par le ministre chargé de l'environnement ou par leurs représentants »<sup>424</sup>.

---

<sup>423</sup> Article 87 de la Loi n° 014/PR/98 du 17 août 1998 définissant les principes généraux de la protection de l'environnement.

<sup>424</sup> Article 2 du Décret n° 539/PR/MEFEPEPN du 15 juillet 2005 réglementant les études d'impact sur l'environnement. La loi ( du Gabon) n° 16/93 du 26 août 1993 relative à la protection et l'amélioration de l'environnement disposait déjà en son article 4 que « *le ministre chargé de l'environnement veille au respect des principes fondamentaux [de l'environnement] dont l'application implique la mise en œuvre d'une politique [...] de formation, d'information, de recherche et de vulgarisation en vue de favoriser la participation de tous les citoyens à la réalisation de cette politique, notamment par la création des institutions et organismes appropriés tels que les associations de défense de l'environnement* ».

Le cadre législatif et réglementaire des Etats de la C.E.M.A.C dans le domaine de la prévention des catastrophes, et singulièrement de l'information et de la préparation des populations est marqué du sceau de la lourdeur et de la complexité. En témoignent les nombreuses retouches dont il a fait l'objet et la profusion des textes nécessaires pour assurer tant bien que mal sa mise en place. De nombreuses zones d'ombre restent à régler et il serait intéressant de tenir compte de la vulnérabilité propre à ces sociétés pour produire des normes pertinentes et adaptées à leur contexte.

La complexité ne semble pas être le seul écueil. L'on pourrait reprocher à ce modèle de privilégier à l'excès une conception trop classique des mécanismes de prévention par rapport à d'autres instruments juridiques dont il aurait pu s'enrichir au lieu de les mettre à l'écart.

D'autres observations, plus radicales, portent sur l'effectivité même des dispositions mises en place, contraires à celles officiellement affichées et invitent à combler les lacunes juridiques en renforçant l'effectivité du droit. Le niveau juridictionnel apparaît dans ce contexte comme particulièrement important. Jean-Pierre Marguenaud à travers un exemple de la Cour européenne des Droits de l'homme souligne que : « *Le système de recours offert par la C.E.D.H.<sup>425</sup> couplé à la technique des obligations positives permet, en général comme en matière de catastrophes écologiques, de parvenir à ce que les droits consacrés ne restent pas "théoriques et illusoires", mais deviennent "concrets et effectifs" »<sup>426</sup>.*

Cette contexture a poussé certains spécialistes à penser que la solution qui contient un potentiel de succès consiste à placer la participation des citoyens au cœur du système de maîtrise des risques en intégrant les mécanismes, les stratégies et les logiques de l'agir humain.

---

<sup>425</sup> C.E.D.H : entendez Cour européenne des Droits de l'Homme.

<sup>426</sup> Jean-Pierre MARGUENAUD, cité par Julien BETAILLE / Jean-Marc LAVIEILLE / Michel PRIEUR, in : Préface *Les catastrophes écologiques et le droit : échec du droit, appels au droit*, Bruxelles, éd. Bruylant, 2012, p. 12.

## **2. La participation des citoyens.**

Les démarches participatives de la gestion des risques et des crises remontent aux « *Conférence[s] Mondiale[s] pour la Prévention des Catastrophes Naturelles* » tenues à Yokohama en 1994 et à Kobé en janvier 2005. Cette dernière a abouti au « *Cadre d'Action de Hyogo pour les nations et les collectivités résilientes face aux catastrophes* » à l'horizon 2015, signé par les représentants de 168 pays qui y ont participé. Le cadre d'Action de Hyogo rappelle pertinemment que l'origine des catastrophes tient à la vulnérabilité des individus et des communautés et recommande des mesures de mitigation sensibles au contexte culturel, social, économique et politique dans lequel elles interviennent. Dans cette optique, la participation des citoyens est plus qu'essentielle.

Toutefois, le droit des catastrophes n'a pas l'exclusivité de la participation des citoyens. Elle ne saurait d'ailleurs en être sa singularité, le principe de participation s'inscrivant dans un domaine plus vaste qu'est la démocratie. Seulement, il arrive que la possibilité soit ouverte aux citoyens de participer au processus d'élaboration des normes juridiques. Puisque la sécurité civile est aujourd'hui l'affaire de tous, tout citoyen doit y contribuer par un comportement des plus responsables. Malgré sa complexité, il semble qu'il n'y a pas d'autres solutions que d'intégrer les mécanismes de l'agir humain au cœur des systèmes de sécurité civile. Diverses dispositions législatives et réglementaires tendent de plus en plus à faire du citoyen un acteur majeur de la sécurité civile. Le but recherché est qu'en situation de crise, les administrés sachent quel comportement adopter et se tiennent prêts à suivre les consignes de prévention qui leur seraient données par les pouvoirs publics et à participer activement aux interpellations de sécurité civile.

Il s'agit de créer des synergies nouvelles par une sensibilisation en direction des jeunes (a), voire tous les autres acteurs de terrain, notamment par l'intégration de l'approche genre (b).

### **a) La sensibilisation des jeunes.**

Mettant en relief l'importance de la sensibilisation dans le domaine des risques et des crises, Claude Allegre écrit qu'« *il faut avoir vu le calme des populations mexicaines au cours d'un séisme de magnitude 6 par opposition à la panique*

*engendrée par un petit séisme volcanique en Guadeloupe pour bien comprendre l'importance de l'éducation* »<sup>427</sup> des populations aux questions de prévention et de gestion des catastrophes. Poursuivant son propos, il relève que « *vivre dans une région à risque [...] demande une préparation continue qui doit : commencée à l'école où une éducation scientifique minimale est relayée par des exercices d'alertes effectués régulièrement ; se poursuivre grâce à des programmes de télévision. [...] Un tel programme d'éducation évite la panique et les erreurs graves* », et prépare psychologiquement les populations à affronter la crise.

A quelque niveau où l'on puisse se trouver, dans les sites à haut risque ou dans les zones où les risques sont moins pressants, les préoccupations sont les mêmes :

Comment éduquer les populations éparses, dans des régions sous-équipées, généralement illettrées ? Ne va-t-on pas les affoler devant des dangers encore problématiques en inscrivant en priorité leur éducation face à de telles situations ?

Pour la majorité d'observateurs, il ne saurait y avoir d'hésitation possible. Dans les régions menacées, il faut éduquer les populations, sans ostentation en adaptant la tonalité au degré de menace. Pour cela, il faut connaître le danger que l'on peut courir, ensuite savoir réagir lorsqu'il surgit, enfin garder le sang-froid nécessaire à l'utilisation de cette connaissance<sup>428</sup>.

Fort de ce constat, les instruments légaux nationaux et les déclarations internationales consacrent le droit pour chaque personne à recevoir une éducation. L'éducation est d'ailleurs un droit humain fondamental pour tous. Elle est particulièrement cruciale pour les dizaines de millions d'enfants et de jeunes africains

---

<sup>427</sup> Voir de cet auteur, *Les fureurs de la terre*, Paris, éd. Odile JACOP, Coll. « Point », 1987, pp. 247, spéc. p. 215.

<sup>428</sup> On peut à cet effet apprendre aux populations à ne pas céder à la panique quand un danger supposé survient, et progressivement les entraîner à demeurer calme face à un danger réel. La connaissance du danger est tout aussi importante ; elle n'est pas plus difficile à acquérir. Il importe donc de savoir qu'un tremblement de terre ne fait pas à l'instant écrouler des immeubles, un tremblement de terre demande des secondes, des dizaines de secondes parfois pour provoquer ces effondrements désastreux. Ces quelques secondes sont suffisantes pour se protéger. Même en cas d'enfouissement sous des décombres mais en vie, il faut garder son calme. L'affolement épuise les réserves nerveuses et physiques, réduisant ainsi le temps durant lequel l'on peut, sans boire ni manger, attendre les secours. Voir Haroun TAZIEFF, in : *La prévision des séismes*, Hachette, 1989, pp. 131. , spéc. pp.87 à 88.

exposés aux conflits et aux catastrophes de tout genre. C'est un devoir pour les autorités nationales et la communauté internationale de respecter, de protéger et de satisfaire ce droit.

Lors des situations d'urgence, il est encore plus essentiel que ces droits soient protégés. C'est pourquoi il incombe aux pouvoirs publics de tout mettre en œuvre pour favoriser une diffusion la plus large possible des moyens devant permettre à chacun d'agir efficacement devant une victime.

A l'occasion de la journée mondiale de la protection civile, le Secrétaire général de l'O.I.P.C. invitait déjà « *tous les Etats à considérer, avec l'appui de leurs services de protection civile, l'élaboration et la mise en place d'un programme d'enseignement des gestes qui sauvent destinés à être dispensés au plus grand nombre* »<sup>429</sup>.

L'éducation en situation d'urgence comprend la généralisation au primaire, dans les établissements secondaires et supérieurs, de l'apprentissage des gestes élémentaires de premiers secours, de sauvetage, de sécurité et de formation sur l'organisation de la sécurité civile, nécessaires pour atteindre un niveau satisfaisant de mobilisation et permettre que la sécurité soit effectivement « *l'affaire de tous* ».

Eduquer la jeunesse, c'est également pouvoir compter sur le comportement de citoyens responsables, prédisposés à affronter les risques et dangers par des connaissances acquises préalablement sur les menaces, les consignes de prévention et de protection, et aptes à s'intégrer utilement dans le dispositif collectif de réponse aux crises. La plupart des Etats de la C.E.M.A.C. œuvrent dans ce sens. Il est apparu très vite que l'une des manières les plus efficaces de toucher la population en profondeur était de s'adresser aux enfants. Pour faire ce type de message, l'on recommande de s'appuyer sur l'école.

Au Cameroun, considérant que les jeunes sont particulièrement vulnérables à une typologie variée des catastrophes, le gouvernement a inscrit dans ses horizons d'attente, l'intégration à terme de la protection civile dans les curricula scolaires d'une

---

<sup>429</sup> Extrait du message du Secrétaire général de l'O.I.P.C, Monsieur Nawal AL - SLEIBI, à l'occasion de la journée internationale de protection civile du 1 er mars 2008.



part, et la sécurisation du parcours et du milieu d'action des élèves d'autre part. Une unité de formation doctorale en Stratégie, Défense, Sécurité, Gestion des Conflits et des Catastrophes est d'ailleurs ouverte depuis près d'une décennie à l'Université de Yaoundé II avec à son actif la délivrance de plusieurs Masters en prévention et gestion des catastrophes.

Le renforcement des capacités préventives des jeunes dans le domaine de la sécurité civile apparaît pour les Etats de la sous-région C.E.M.A.C. comme une urgente nécessité ; la maîtrise de ces outils élémentaires étant le point de départ pour l'inculcation d'une culture de prévention contre les catastrophes. L'illustration emblématique de l'introduction de la sécurité civile dans les écoles est sans doute le cas de la petite Tilly Smith âgée de onze ans, et devenue célèbre grâce à la mise en pratique des enseignements reçus en géographie sur les tsunamis dans les années 2004. En reconnaissant les signes avant-coureurs de la menace lorsque la mer s'est brusquement retirée, puis attirant l'attention de ses parents et des autres baigneurs d'évacuer la plage, elle a sauvé la vie d'une centaine de personnes<sup>430</sup>.

En attendant l'inscription effective de la sécurité civile dans les programmes du primaire et du secondaire<sup>431</sup>, compte tenu de l'urgence, il y a lieu d'instiller d'ores et déjà, dans l'esprit des enseignants et des élèves, la notion globalisante de résilience, c'est-à-dire la capacité d'une société ou d'une communauté exposée aux risques de résister et de corriger les effets d'un danger en temps opportun et de manière efficace, notamment par la préservation et la restauration de ses structures essentielles et de ses fonctions de base<sup>432</sup>.

---

<sup>430</sup> Planète Science n° 4, octobre - novembre 2006, p. 13.

<sup>431</sup> Les articles 73 et 74 de la Loi-cadre [du Cameroun] relatif à la gestion de l'environnement disposent respectivement que « *l'enseignement de l'environnement doit être introduit dans les programmes de l'enseignement des cycles primaire et secondaire, ainsi que des établissements de l'enseignement supérieur* ». S'agissant de la sensibilisation, le second article dispose qu' « *afin de renforcer la prise de conscience environnementale dans la société, ainsi que la sensibilisation et la participation des populations aux questions environnementales, les Administrations chargées de l'environnement, de la communication et des autres administrations et des organismes publics concernés organisent des campagnes d'information et de sensibilisation à travers les médias et tous autres moyens de communication. A cet égard, ils mettent à contribution les moyens traditionnels de communication ainsi que les autorités traditionnelles et les associations œuvrant dans le domaine de l'environnement et du développement* ».

<sup>432</sup> Planète Science n° 4, octobre-novembre 2006, p. 13.

Toutefois, la sensibilisation des populations par une éducation permanente, ou selon le terme consacré, la participation des citoyens au processus de décision est encore insuffisante dans les Etats de la C.E.M.A.C. Bien que réclamé par les organisations non gouvernementales, ce principe ne semble pas encore soulever l'enthousiasme des citoyens africains. Pour parachever ce panorama relatif à la prévention, il convient également de tenir compte de la spécificité des autres groupes vulnérables, particulièrement exposés aux risques et aux crises.

### **b) L'approche genre**

Dans le domaine de la réduction des risques et des crises de sécurité civile, la notion de « *genre désigne les interactions entre les femmes et les hommes (leurs rôles respectifs et leurs relations réciproques) en tant que construction socioculturelle* »<sup>433</sup>. S'attarder sur une approche genre revient à mettre en lumière l'importance du critère « *genre* » du point de vue de la vulnérabilité. Dans de nombreux pays, les femmes sont particulièrement affectées par les catastrophes. S'interroger sur leur vulnérabilité et proposer des mesures appropriées pour leur protection peut considérablement limiter leur exposition aux risques et accroître leur résilience. Dans le contexte de R.R.C, la vulnérabilité se définit par les caractéristiques et la situation d'un groupe, d'un ménage ou d'un individu, qui influent sur sa capacité d'anticiper, de réagir, de résister et de se remettre de l'impact d'un aléa naturel ou technologique.

Dans les Etats de la C.E.M.A.C, les femmes sont généralement peu lettrées, accaparées par des tâches domestiques et aux travaux champêtres. Elles constituent le groupe vulnérable qui ne semble pas assez en sécurité<sup>434</sup> pendant l'intervention et au stade de la restauration après une catastrophe. Comme c'est dans la nature humaine, les conditions de vie et la nature de leurs charges les exposent aux risques, avant, pendant et après les catastrophes. De nombreuses études réalisées sur les catastrophes ont abouti à la conclusion selon laquelle la vulnérabilité des femmes est élevée lors des catastrophes.

---

<sup>433</sup> Voir, Info ressources, Focus n° 2/09, août 2009, pp. 15, spéc. p. 5.

<sup>434</sup> Les viols et les abus divers augmentent cette vulnérabilité des jeunes filles et des femmes.

Pour y faire face, des mesures spécifiques s'avèrent nécessaires à prendre en compte dans les politiques de prévention et de gestion des catastrophes. L'on préconise généralement la protection des droits des personnes, quel que soit le sexe, l'introduction des mesures tendant à empêcher la violence contre les femmes dans la planification de la gestion des catastrophes, assurer la protection des femmes dans la gestion des abris et des habitations temporaires. En accompagnant les femmes dans la conception des mesures et des stratégies qui renforcent leur capacité à réagir face aux catastrophes, cela augmenterait en retour les possibilités des processus durables de sensibilisation sur les catastrophes et leur prévention.

### **3. Les limites de la mobilisation des acteurs.**

Dans les Etats de la C.E.M.A.C, la nécessité de faire participer les populations à la prise des décisions n'est pas encore un principe «*de lege lata*», cette participation se heurte encore à plusieurs écueils qui induisent des situations hétérogènes du point de vue de son effectivité.

Porté par les nouvelles exigences des sociétés qui se réclament de plus en plus citoyennes, le principe de participation fait désormais partie intégrante du corpus juridique en formation dans ces Etats. Mais, ce principe est encore fragile, marqué par quelques faiblesses. Le droit de l'environnement, ou plus général celui de la sécurité civile, est encore à la recherche d'une maturité nécessaire qui aurait pour contrepartie la sanction de ce principe en gestation. La participation du public ne constitue pour l'heure qu'une simple obligation formelle qui n'accorde aucun crédit à leurs avis ; le seul objectif étant de le faire participer au processus décisionnel, réduisant de ce fait ce principe à une simple obligation procédurale. Pierre-Jean Baralle note à propos que

« la procédure de concertation préalable et l'enquête publique ne sont pas juridiquement sanctionnées en elles-mêmes pour la raison que ces procédures ne disposent d'aucune valeur juridique, que ce soit en droit de l'urbanisme ou ailleurs. Le particulier ne peut donc pas directement et immédiatement se prévaloir de l'insuffisance, voire de l'absence des mesures de participation : il devra attendre la

réalisation de la suite de la procédure administrative. Ce qui bien entendu présente des inconvénients majeurs »<sup>435</sup>.

L'impression qui se dégage est celle de faire participer le public au débat et d'attester de leur bonne tenue sans une véritable volonté de faire évoluer les choses.

A côté de ces limites juridiques, la pratique de cette notion révèle quelques insuffisances, en l'occurrence le désintérêt du public aussi bien pour les enquêtes publiques que pour la procédure de concertation caractérisée par un sentiment d'inutilité ou d'incompétence des participants. Ceux-ci sont souvent appelés à se prononcer sur des problèmes complexes de sécurité civile comme le contenu d'un schéma directeur quand il est question des problèmes d'urbanisme, ou des études d'impact environnemental ou des études de danger s'agissant des établissements classés.

Ces quelques observations laissent croire que la marche vers une participation effective du public semble encore longue. Quoi qu'il en soit, ce principe des temps modernes ne saurait paraître comme un simple ornement décoratif, le défi constant des pouvoirs publics étant d'amener les populations à une véritable prise de conscience des risques et des crises qui les menacent. Cette prise de conscience implique la mise en place de stratégies participatives qui devraient permettre aux populations de planifier et d'exécuter leurs propres mesures d'intervention d'urgence<sup>436</sup>. La surveillance et l'alerte constituent d'autres mécanismes de vigilance dont la mise en œuvre peut contribuer à renforcer le dispositif de prévention des risques et des crises de sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C.

## **B- L'organisation de la surveillance et de l'alerte**

Afin de pallier des déficits en connaissances, et des difficultés de fournir des prévisions exactes et précises, les Etats de la C.E.M.A.C peuvent également faire

---

<sup>435</sup> Jean-Pierre BARALLE, « *Participation et droit de l'urbanisme* », Droit de l'environnement, Revue mensuelle d'actualité juridique n° 90, juillet/août 2001/6, p. 123.

<sup>436</sup> L'on pourrait préconiser à cet égard, une pratique qui a cours en France : le plan familial de mise en sûreté (P.F.M.S), qui est un outil élaboré et mis à la disposition des populations exposées à un risque naturel ou technologique, dont la finalité est d'anticiper la gestion d'un risque. L'élaboration des guides « *je me protège en famille* », qui indique des bonnes pratiques à adopter en cas de catastrophe, et enfin la conception des kits familiaux d'urgence sont entre autres exemples qui pourraient renforcer le dispositif de prévention des Etats de la C.E.M.A.C.

recours à la surveillance pour s'armer contre les risques. La surveillance est un « *processus continu et systématique de mesure, d'observation et de collecte des données associées, en vue de suivre le comportement d'un système, d'un processus ou d'une organisation* »<sup>437</sup>. Son objectif consiste à anticiper un évènement, à évaluer une situation afin de pouvoir informer les autorités compétentes et les populations. Elle se décline en un double objectif d'anticipation de risque et d'alerte des populations pour limiter les effets des crises sur les personnes, les biens et l'environnement.

### **1. La surveillance.**

Toute la procédure de surveillance est basée sur le principe d'anticipation en vue de mettre en place des mesures de surveillance préventive ou réactive. La surveillance préventive recherche à anticiper les évènements, évaluer la situation et transmettre les informations aux autorités chargées de la sécurité civile. Elle s'applique généralement aux risques connus qui font l'objet d'une surveillance permanente et régulière. Tel est le cas des risques de volcan, des mouvements de terrain et de certaines zones inondables. Au Cameroun, des observations sismique et volcanologique de surveillance ont été installées dans les lacs Nyos et Monoun avec l'aide des partenaires nationaux et internationaux.

Sur le lac Nyos, des colonnes de dégazage sont installées ainsi qu'un système d'alerte émettant un signal sonore pour prévenir et mettre en garde les populations en cas d'échappement de gaz. Pour préparer les populations à faire efficacement face à de tels phénomènes, des exercices de simulation ont été menés dans cette localité. Il en va de même des mesures de renforcement des structures du barrage de ce lac pour prévenir toute rupture possible et limiter les risques d'érosion. Ces mécanismes de surveillance - suivis- ont le mérite d'alerter les autorités en cas de dépassement des seuils prédéfinis<sup>438</sup>.

---

<sup>437</sup> Alain DESROCHES / Alain LEROY / Jean-François QUARANTA / Frédérique VALLEE, *Dictionnaire d'analyse et de gestion des risques, op. cit.*, note n° 15, p. 423.

<sup>438</sup> A l'échelle internationale et dans les pays développés, des réseaux de surveillance se multiplient. Grâce au progrès de la science et de la technologie, il devient possible d'identifier des signes précurseurs de certaines menaces par la surveillance météorologique qui permet d'anticiper la survenue des inondations, des tempêtes ou des ouragans. Généralement, la surveillance se base sur

. Cette responsabilité incombe prioritairement à l'Etat, mais les collectivités territoriales décentralisées y jouent un rôle non négligeable.

Garant de la sécurité des personnes, des biens et de l'environnement, l'Etat veille à la mise en œuvre des mesures d'information et d'alerte des populations en cas de catastrophes. Les textes législatifs et réglementaires des Etats de la C.E.M.A.C. le consacrent expressément. Ainsi, en cas de danger important menaçant la sécurité des personnes et des biens, il incombe à l'Etat de mettre en place des mécanismes de surveillance adéquats.

Au Cameroun par exemple, l'Observatoire National des Risques, créé auprès du Ministère chargé de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation a justement une mission de surveillance par la collecte, la gestion et la diffusion des informations sur les risques naturels, technologiques, industriels et anthropiques.

Les missions de surveillance de cet Observatoire consistent concrètement à mettre en place à l'échelle nationale, un dispositif d'observation de site et autres installations à risques assorti d'un système fiable de collecte et de transmission de données et des informations sur les risques ; créer une banque de données sur les risques et les aléas, assorties des mesures préventives appropriées, selon chaque type de risque concerné ; et publier un bulletin conjoncturel des risques et la mise en œuvre de toute autre action de sensibilisation et d'information préventive sur les risques.

La surveillance des risques inconnus, très délicate, est par contre, en l'état actuel des dispositifs de sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C, difficile à mettre en œuvre. André Dauphiné qui a relevé cette délicatesse soulignait qu' « *il s'agit dans ce cas de détecter et d'anticiper la surveillance des nouveaux risques* »<sup>439</sup>. Or poursuivait-il « *ce type de surveillance est rarement mis en place car il est difficile de détecter un risque qui n'est pas connu* »<sup>440</sup>.

---

des instruments scientifiques, complétés par la surveillance humaine qui consiste en des visites régulières et périodiques du site ou de l'objet à risque. Dans le domaine des risques naturels connus, l'action de surveillance est le plus souvent focalisée sur la surveillance de la source du danger.

<sup>439</sup> André DAUPHINE / Damienne PROVITOLLO, *Risques et catastrophes Observer, spatialiser, comprendre, gérer*, Paris, Armand Colin, 2013, pp. 411, spéc. p. 309.

<sup>440</sup> *Idem*.

En dépit de la complexité de la matière, les collectivités locales doivent apporter leur concours à l'action de surveillance. Elles peuvent mettre en place leur propre dispositif de surveillance des phénomènes locaux. Il n'en saurait être autrement, car le risque concerne d'abord les pouvoirs locaux et les politiques locales. Même lorsqu'il présente des conséquences nationales, il est toujours fondamentalement local. Il paraît donc légitime que les populations soient les premières considérées et que la gestion des risques puisse relever pour une grande part des instances locales.

La décentralisation en cours dans ces Etats, devrait faire des maires des véritables pivots locaux de la prévention des risques et des crises de proximité d'une part, et des vecteurs de production et de diffusion de l'information préventive d'autre part. Bénéficiant de l'appui des autres services publics de l'Etat et de l'encadrement des autorités administratives, les maires devraient pouvoir jouer un rôle important tant dans le processus de surveillance que dans le déclenchement de l'alerte.

## 2. L'alerte.

Contrairement à l'alarme qui est un dispositif destiné à prévenir les autorités contre un danger, l'alerte, selon le Petit Robert, est un « *signal préventif d'un danger et appelant à prendre toutes les mesures de sécurité utiles* ». La doctrine distingue deux situations d'alerte :

« L'alerte préventive, qui s'inscrit dans le moyen ou le long terme et qui permet d'informer quelques jours ou heures à l'avance les autorités et les populations de l'arrivée d'une menace et l'alerte de l'urgence, qui elle s'inscrit dans le court terme, voire l'immédiat et est rapidement relayée par une alarme. [...] L'action d'alerter se décompose donc en trois phases : l'information, qui permet d'annoncer le danger, le déclenchement de l'alerte, et la phase d'alarme »<sup>441</sup>.

Dans ce sens, l'autorité normative du Congo la qualifie comme « une *invite à prendre des mesures pour faire face à la situation survenue* »<sup>442</sup>. Elle vise à tenir

---

<sup>441</sup> André DAUPHINE / Damienne PROVITOLLO, *Risques et catastrophes Observer, spatialiser, comprendre, gérer, supra*, note n° 439, p. 311.

<sup>442</sup> Article 2 du Décret [Congolais] n°2001-249 du 26 mai 2001 portant organisation de secours en cas de catastrophes naturelles ou d'accidents majeurs.

informées les populations de l'imminence d'une menace mettant en jeu leur sécurité, et permet de prendre à l'instant des mesures de protection et de précaution nécessaires.

En cas de menace grave, d'accident majeur ou de catastrophe, l'information régulière des populations doit être recherchée par tous les moyens de communication possibles.

Les dispositifs d'alerte et de diffusion des consignes de sécurité ne sont pas suffisamment réglementés dans les Etats de la C.E.M.A.C<sup>443</sup>.

Cette absence de réglementation est souvent à l'origine de nombreux tâtonnements et de grands retards observés dans le déclenchement des secours, aggravée par le déficit criard des moyens de communication et l'accès difficile de certaines zones. La catastrophe du lac Nyos survenue en août 1986 dans une petite localité Camerounaise en est l'un des exemples les plus illustratifs.

En effet, au cours de la nuit du 20 au 21 août, le petit village de Nyos, situé dans la région du Nord - ouest du Cameroun, jusque-là très peu connu, s'est révélé au peuple camerounais et à la communauté internationale suite à une émanation de gaz toxique faisant plus de mille deux cent morts et de nombreux dégâts matériels dont la disparition d'un important cheptel bovin.

Le dispositif d'alerte lors de cette catastrophe a révélé toutes ses limites. Il n'est pas excessif de conclure à l'inexistence d'un tel dispositif, au regard de la description des faits par Olivier Leenhardt<sup>444</sup>. Les enseignements tirés lors d'une

---

<sup>443</sup> Le texte Congolais par exemple précise tout simplement que « l'alarme est donnée sans délais par le témoin de l'accident ou du sinistre au poste de police ou de gendarmerie le plus proche du lieu du sinistre. Le préposé des postes et des télécommunications, en contact avec le témoin qui sollicite les secours est tenu de le mettre immédiatement en liaison avec les autorités de police ou la gendarmerie; l'appel du témoin est précédé de la mention "avis de sinistre". Dès réception du message du témoin, le personnel de police ou de gendarmerie alerte à son tour les autorités administratives ». (Articles 12 à 14 du décret du 26 mai 2001 portant organisation de secours en cas de catastrophes naturelles ou d'accidents majeurs.)

<sup>444</sup> Il note précisément que : « Remarquons d'abord que la lune était pleine le 19 août. Si l'on pense que les phases de la lune ont de l'importance dans le déclenchement des catastrophes, nous voici deux jours après la pleine lune. [...] Enfin, A. ZOGNING a établi que le vent n'était que de 5 à 6 m/s. NGUH-MBI Emmanuel Apala, chef du Centre de santé de Subum passa à Wum la nuit du 21 au 22 août. Pour reprendre son poste à 8 heures du matin, il partit de Wum à 5 heures sur sa moto. [...] A l'approche du plateau de Cha, (probablement vers 7 heures) une odeur l'alerta : sa moto s'étant arrêtée, il crut que son moteur brûlait. Ayant chaud, il enleva son écharpe. Il atteignit à pied le plateau



catastrophe similaire survenue au lac Monoun en août 1984 (deux ans avant), auraient pu permettre aux pouvoirs publics de prendre des mesures d'anticipation en mettant en place de véritables politiques de prévention, de surveillance des zones à risque, et de sensibilisation des populations concernées. Tel n'a malheureusement pas été le cas. Pourtant, certains signes annonciateurs, souvent mieux connus des populations, bien canalisés, pouvaient contribuer à l'anticipation, et à mieux gérer l'alerte. Des auteurs ont souligné que « *les population locales ont traditionnellement tenté de déclencher et prévoir les occurrences des « fléaux des cieux ». Elles savent parfois fort bien interpréter les signes avant-coureurs d'une catastrophe* »<sup>445</sup>.

D'après le témoignage d'un mécanicien en séjour dans la localité deux jours avant la catastrophe, « *un guérisseur vit les feuilles d'une certaine plante virer au rouge et se tourner vers le lac Nyos. Après consultation des oracles, il en conclut qu'une catastrophe allait provenir du lac, sans pouvoir préciser le jour et l'heure* »<sup>446</sup>.

D'autres faits importants en rapport avec l'alerte en cas de catastrophe sont relatés comme suit par le même auteur : « *le jeudi 21 vers 16 heures, des bouviers auraient entendu des bruits bizarres en provenance du lac, des sortes de gargouillis sourds, et aperçu quelques légères émissions de fumerolles. M. Kalus Ketu était*

---

*Cha et ne reprit connaissance qu'à 8 heures 35. [...] Il se remit en route. Sur son chemin, il aperçut un homme couché par terre [...] Il vit un animal mort. A Nyos, il fut surpris de voir des bananiers couchés vers l'ouest. [...] Cent cinquante mètres plus loin, il croisa un groupe d'Akus qui lui expliquèrent qu'en venant dans la vallée, ils avaient rencontré de nombreux morts. On lui expliqua que quelque chose de mauvais avait dû descendre du lac tuer beaucoup de monde. Il alla vérifier dans l'enclos le plus voisin et y trouva des chèvres mortes, [...] une femme et ses cinq enfants allongés sans vie. Ainsi convaincu d'une catastrophe, il décida de rentrer à Wum pour porter la nouvelle. [...] Il parvint à Wum à 10 heures 40 et rendit compte à son supérieur, qui alerta les autorités. A cause du mauvais temps, le message de la préfecture ne fut transmis par radio qu'à 13 heures au siège du gouvernement de Bamenda [Le chef-lieu de la région]. La nouvelle arriva à 18 heures à la Présidence de la République à Yaoundé. Elle relatait une explosion de gaz toxique. A 19 heures 30, une réunion au plus haut niveau établit l'analogie avec un accident survenu le 15 août 1984, à Njindoum près de Fombot : le lac Monoun avait relâché du gaz, tuant 37 personnes, sans que les causes de cette catastrophe aient été clairement établies. » Poursuivant son propos, Leenhardt relève que « le samedi 23 à 6 heures 30, le père Ten Horn, missionnaire hollandais en poste à Wum depuis deux ans, apprend la nouvelle de la catastrophe par des villageois qui la commentent sur la place. [...] A 7 heures, il va se mettre à la disposition du préfet. Une équipe mixte de reconnaissance quitte Wum pour Nyos. A mi-chemin, le cœur manque au préfet qui fait demi-tour. Seuls iront jusqu'au bout le père Ten Horn accompagné d'un employé de la Wada et de l'adjoint du commissaire de police. » Voir de cet auteur : *La catastrophe du lac Nyos au Cameroun - 21 Août 1986 – Des mœurs scientifiques et sociales*, Paris, l'Harmattan, 1995, pp. 189, p.35 à 37.*

<sup>445</sup> Frédéric LEONE / Nancy MESCHINET DE RICHEMOND / Freddy VINET, *Aléas naturels et gestion des catastrophes*, op. cit. , note n° 7, p. 257.

<sup>446</sup> Olivier Leenhardt, *ibid*, p. 40.

*dans sa maison d'Upper Nyos le soir de la catastrophe. [...] Entre 20 heures 30 et 21 heures, un très fort vent se leva, [il] entendit une explosion, [...] puis il sentit une odeur de poudre et d'œufs pourris »<sup>447</sup>.*

C'est dans la soirée du 23 c'est-à-dire 48 heures après la catastrophe, qu'un communiqué de la présidence annonce la catastrophe, accompagné de quelques consignes de précaution. Le lundi 25 août, le Président de la République après un survol dans la localité la veille, tenait une conférence de presse et décidait de l'isolement de la zone et le recasement des sinistrés dans les villages de la région.

Au-delà de l'alerte, cette catastrophe avait cruellement mis en évidence l'absence de structure de sécurité civile au Cameroun. Vingt-huit ans après, l'effet de surprise, de tâtonnements, de panique et d'absence d'anticipation caractérise toujours la plupart des systèmes de sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C. En dépit des progrès enregistrés çà et là dans le domaine, il y a d'ores et déjà lieu d'envisager leur modernisation par le renforcement et le développement de la vigilance<sup>448</sup>, ainsi que la vulgarisation des niveaux d'alerte. Il importe donc de systématiser des politiques d'anticipation par une annonce plus précoce et plus riche en contenu, la perspective d'un risque ou d'une crise et d'être plus réactif face aux événements. L'idée est de parvenir, comme le souligne André Dauphiné, à diffuser les informations au maximum de personnes possible, en activant simultanément plusieurs moyens d'alerte à l'échelle du bassin du risque. Selon cet auteur, « *les nouvelles technologies sont ainsi requises, l'idée étant de diffuser les messages via les Radio data system (communication automatique d'une radio sur un message d'alerte) et le cell broadcast (diffusion d'un message sur les téléphones portables)* »<sup>449</sup>.

---

<sup>447</sup> Olivier Leenhardt, *idem*, p. 40.

<sup>448</sup> S'agissant de la vigilance, André DAUPHINE / Damienne PROVITOLO ont souligné qu'elle « *est une surveillance accrue qui met à disposition des autorités en charge de la gestion des risques et/ou de la population des informations destinées à annoncer la survenue possible des risques naturels, technologiques, sanitaires ou terroristes [...]. Ces données sont diffusées sous formes de cartes de vigilance, des bulletins, de messages à la radio, à la télévision ou via la téléphonie mobile pour préparer la réponse à apporter à l'évènement.* » Voir de ces auteurs, *Risques et catastrophes Observer, Spatialiser Comprendre, Gérer, op. cit.*, note n° 439, p. 309.

<sup>449</sup> André DAUPHINE/ Damienne PROVITOLO, *idem*, p. 313.

En tout état de cause, l'efficacité de l'alerte dépend de plusieurs éléments à prendre en compte : la précocité du message ou plutôt son opportunité ; la clarté du message ; l'efficacité des moyens de communication ; la connaissance préalable chez les populations exposées des consignes de sécurité ; l'interactivité expert/autorités/populations lorsqu'elle est possible<sup>450</sup>. L'apport de la précaution dans le dispositif de prévention est tout aussi utile. Le principe de précaution vient en effet prolonger et compléter les initiatives de prévention des Etats de la C.E.M.A.C.

## **Paragraphe II- L'apport du principe de précaution**

Le principe de précaution a émergé sur la scène internationale, notamment à l'occasion des rencontres onusiennes, et vise à réduire l'impact des risques de catastrophe. Repris dans certains textes internationaux, il tend à s'imposer comme des éléments de droit. L'on s'attardera principalement sur l'apport de ce principe de précaution dans le dispositif de prévention (A), tout en relevant sa portée dans le droit de la sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C (B).

### **A- L'apport du principe de précaution dans le dispositif de prévention**

Selon des auteurs, « *toute société qui ne reconnaîtrait pas la légitimité de la prise de risques et ne la valoriserait pas jusqu'à un certain point serait condamnée au déclin* »<sup>451</sup>. Le principe de précaution s'inscrit dans cette démarche ; il autorise le recourt aux mesures de prévention en l'absence de certitude absolue sur l'existence d'un danger. Pour l'opinion publique, la précaution exprime une exigence de prudence accrue et la demande de mesures éventuellement drastiques de prévention et de protection. Pour les experts et les décideurs, le principe de précaution pose le problème du traitement des risques incertains : quelles solutions

---

<sup>450</sup> Frédéric LEONE/Nancy MESCHINET DE RICHEMOND/Freddy VINET, *op. cit.* , note n° 7 p. 258.

<sup>451</sup> Olivier GODARD/ Claude HENRY/ Patrick LAGADEC/ Erwann Michel-KERJAN, *Traité des nouveaux risques*, Paris, Gallimard, 2002, pp. 620. , spéc. p. 9.

techniques et éthiques définir vis-à-vis des activités dont on ne mesure pas les conséquences immédiates ou futures ?<sup>452</sup>

Selon le Dictionnaire de l'analyse des risques, le principe de précaution est un « *principe, dans le domaine de la gestion des risques, qui prescrit, dans le cadre d'une incertitude scientifique, une action réglée par l'anticipation d'un risque potentiellement grave* »<sup>453</sup>. S'il est une technique qui ait connu un développement remarquable ces derniers temps, le principe de précaution en est un. Il a été introduit dans certains ordres juridiques nationaux et dans plusieurs conventions relatives à la protection de l'environnement. En dépit des controverses qu'a suscité ce principe, notamment sur sa portée exacte et ses limites, à en croire Rainer Grote, son application

« tient compte du fait que les limites à la capacité d'adaptation des écosystèmes aux effets néfastes provoqués par l'activité économique de l'homme [...] sont souvent difficiles à déterminer à l'avance. Dans cette situation, il devient nécessaire d'agir sans attendre que la preuve définitive de l'existence du danger soit établie si l'on ne veut pas courir le risque de faire face à des dommages graves ou irréversibles »<sup>454</sup>.

Ce besoin d'agir, lorsque le risque s'étend au-delà de ce que l'on peut prédire, traduit par l'expression « *principe de précaution* », a connu plusieurs phases dans le cadre de son émergence.

Le principe de précaution a d'abord émergé dans le champ de l'environnement. Il tire ses fondements de l'Allemagne où il s'est affirmé dans les années 1970 sous le vocable « *Vorsorgeprinzip* » qui signifie littéralement « *principe de prévoyance* ». L'idée consistait en un agencement des règles de planification

---

<sup>452</sup> Conseil d'Etat, Rapport public 2005, Paris, La Documentation française, pp. 399. , spéc. p. 277.

<sup>453</sup> Catherine LARRERE, Raphael LARRERE, « Principe de précaution », in : Yves DUPONT (dir.), *Dictionnaire des risques*, Paris, Armand Colin, 2007, pp. 533. , spéc. pp. 374-376.

<sup>454</sup> Rainer GROTE, « Les catastrophes écologiques globales », in : David D. CARON/ Charles LEBEN, *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles*, Académie de droit international de La Haye, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague/Boston/London, 2001, pp 96-139, spéc. p.117.

avec des engagements fermes dans la lutte contre la pollution sans attendre d'avoir des certitudes scientifiques sur les dommages causés à l'environnement<sup>455</sup>.

Le principe a par la suite bénéficié d'une reconnaissance planétaire. Sa première formulation internationale est contenue dans la déclaration ministérielle de Bergen sur le développement durable dans la région de la Commission économique pour l'Europe de mai 1990, énoncé comme suit :

“In order to achieve sustainable development, policies must be based of the precautionary principle. Environmental measures must anticipate, prevent and attack the causes of environmental degradation. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty should not be used as a reason for postponing measures to prevent environmental degradation”<sup>456</sup>.

L'on en retrouve une formulation générale dans la Déclaration de Rio de 1992, comme étant l'un des principes de base dans la recherche des solutions aux problèmes de l'environnement global. Le principe 15 de la Déclaration de Rio énonce en effet que :

« Pour protéger l'environnement, des mesures de précaution doivent être largement appliquées par les Etats 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 des mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement ».

La référence à ce principe figure explicitement dans la Convention – cadre sur les changements climatiques du 9 mai 1992 :

« Quand il y a risque de perturbations graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour différer l'adoption de telles mesures [de précaution], étant entendu que les politiques et mesures qu'appellent les

---

<sup>455</sup> Olivier GODARD/ Claude HENRY/ Patrick LAGADEC/ Erwann Michel-KERJAN, *supra*, p. 72. Ces auteurs soulignent que ce principe de précaution « a servi à justifier une politique qui demandait à l'industrie d'employer les meilleures techniques disponibles [...] afin de réduire la pollution de l'air et de l'eau à son niveau le plus faible qui soit techniquement accessible sans mettre en péril l'activité concernée sur le terrain économique ».

<sup>456</sup> Bergen Ministerial Declaration on Sustainable Development in the ECE Region, Environmental Policy and Law, vol. 20, 1990, p. 100, par. 7. Cité par Cesare P.R ROMANO, « L'obligation de prévention des catastrophes industrielles et naturelles », in : David D. CARON / Charles LEBEN (dir) , *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles*, Académie de Droit International de La Haye, 2001, pp. 378-428. , spéc. p. 395.

changements climatiques requièrent un bon rapport coût-efficacité, de manière à garantir des avantages globaux au coût le plus bas possible »<sup>457</sup>.

Autrement dit, le principe de précaution peut s'entendre comme une obligation « *to act prudently when there is sufficient scientific evidence and where action can be justified on reasonable judgements of cost effectiveness and where inaction could lead to potential irreversibility or demonstrate harm to the defenders and future generation* »<sup>458</sup>.

Ainsi conçu, le principe de précaution vient prolonger et compléter le principe de prévention. Les deux semblent participer, à quelques nuances près, de la même démarche. Toutefois, dans des situations où le principe de prévention invite à prendre des mesures pour prévenir un évènement prévisible, le principe de précaution intervient chaque fois que le risque n'est pas avéré, mais simplement pressenti ou soupçonné. Selon Sandrine Maljean-Dubois,

« l'un intervient dans un contexte de certitude, l'autre d'incertitude. L'un est relativement bien accepté, même s'il n'est pas toujours parfaitement mis en œuvre. L'autre, apparu plus tardivement, demeure fort discuté, comme en témoigne encore [...] sa proposition d' "abrogation" par le rapport Attali »<sup>459</sup>.

Lorsque le risque est avéré ou connu, même si la probabilité de survenance est ignorée, l'on se trouve dans le domaine de la prévention, alors que la précaution précède la survenance des dommages ou de simples risques et, est accolée à des situations dans lesquelles l'incertitude scientifique subsiste, dès lors que le risque est plausible. Les mesures de précaution semblent se situer « *en amont* » des mesures de prévention : « *tandis que celles-ci supposent l'existence d'un risque déterminé, les mesures de précaution s'appliquent déjà dans des situations où il y a toujours des doutes sérieux quant à l'existence du danger* »<sup>460</sup>. Pour cette raison, le principe de précaution présente un intérêt particulier dans la lutte contre les catastrophes, étant

---

<sup>457</sup> Article 3, paragraphe 3, de la Convention - cadre sur les changements climatiques du 9 mai 1992.

<sup>458</sup> T. O'RIORDAN et J. CAMERON, « The History and Contemporary Significance of the Precautionary Principle », dans T. O'RIORDAN et J. CAMERON, *Interpreting the Precautionary Principle*, Londres, Earthscan, 1994, p. 18. Cité par Cesare P.R ROMANO, *op. cit.*, p. 395.

<sup>459</sup> Sandrine MALJEAN-DUBOIS, *Quel droit pour l'environnement*, Paris, Hachette Supérieur, 2008, pp. 158., spéc. pp. 75-76.

<sup>460</sup> Voir Rainer GROTE, *supra*, p.118.

donné que la causalité complexe qui singularise certaines catastrophes, en l'occurrence les catastrophes écologiques globales, soulève de nombreuses incertitudes aussi bien sur la nature que sur l'étendue des problèmes. L'on rappellera que les incertitudes relatives aux origines et à l'étendue des changements climatiques ont constitué des obstacles majeurs à une action internationale cohérente et efficace pour prévenir le réchauffement globale de la planète et ses effets potentiellement destructeurs.

De l'environnement, le principe de précaution s'est par la suite étendu vers d'autres domaines comme la santé publique et la sécurité alimentaire. La jurisprudence y voit un principe autonome et général de droit communautaire imposant aux autorités concernées de prendre, dans le cadre précis de l'exercice des compétences qui leur sont attribuées par la réglementation pertinente, des mesures appropriées en vue de prévenir certains risques potentiels pour la santé publique, [...] en faisant prévaloir les exigences liées à la protection de ces intérêts sur les intérêts économiques<sup>461</sup>.

Dans les crises de la vache folle, selon la Cour,

« il doit être admis que, lorsque les incertitudes subsistent quant à l'existence ou à la portée de risques pour la santé des personnes, les institutions peuvent prendre des mesures de protection sans avoir à attendre que la réalité et la gravité de ces risques soient pleinement démontrées »<sup>462</sup>.

Afin de préciser le contenu du principe en particulier dans le domaine de la santé publique qui requérait une vigilance particulière, un projet de règlement européen de septembre 2001 concernant la législation alimentaire, apportait des précisions suivantes en son article 7 :

« Dans le cas où une évaluation des informations disponibles permet d'identifier la possibilité d'effets nocifs sur la santé, mais où il subsiste une incertitude scientifique, des mesures provisoires de gestion du risque, nécessaires pour assurer le niveau

---

<sup>461</sup> Arrêt tribunal de première instance des Communautés européennes, Solvay Pharmaceutique BV c. Conseil de l'Union européenne, 22 octobre 2003, cité par Sandrine MALJEAN-DUBOIS, *supra*, p. 77.

<sup>462</sup> Voir Olivier GODARD/ Claude HENRY/ Patrick LAGADEC/ Erwann Michel-KERJAN, *op. cit.*, note n° 451, p. 75.

élevé de protection de la santé choisi par la Communauté, peuvent être adaptées dans l'attente d'autres informations scientifiques en vue d'une évaluation plus complète du risque »<sup>463</sup>.

Ainsi conçu, comme un principe d'action plus que d'inaction ou d'abstention, le principe de précaution s'impose comme une exigence de prise en compte précoce des risques potentiels. Il s'agit d'un principe de portée générale dans la mesure où il peut et doit s'appliquer à tous les domaines de l'environnement et, partant des risques et des crises contemporains. Il y a lieu de le rattacher au principe d'anticipation et de prévention car participant de la même démarche. Enfin, un tel principe est, pour reprendre Maurice Kamto « *prescriptif de normes de comportement exprimant soit une obligation d'entourer l'opération à entreprendre de garantie, soit une obligation de s'abstenir, c'est-à-dire de ne pas faire ou stand still* »<sup>464</sup>. Le problème de la portée du principe de précaution dans le droit de la sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C est ainsi posé.

## **B- La portée du principe de précaution dans le droit de la sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C**

Il convient tout d'abord d'illustrer la portée du principe de précaution sur le plan juridique (1) avant de préciser son impact sur le plan de la gouvernance des risques de sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C (2).

### **1. La portée juridique du principe de précaution**

Le concept de « *principe* » signifie en droit « *règle ou une norme générale, de caractère non juridique d'où peuvent être déduite des normes juridiques [où une] règle juridique établie par un texte en terme assez généraux destinés à inspirer diverses applications et s'imposant avec une autorité supérieure* »<sup>465</sup>.

---

<sup>463</sup> Olivier GODARD/ Claude HENRY/ Patrick LAGADEC/ Erwann Michel-KERJAN, *idem*, pp. 76-77. Ces auteurs précisent que lesdites mesures adoptées « *sont proportionnées et n'imposent pas plus de restrictions au commerce qu'il n'est nécessaire pour obtenir le niveau élevé de protection de la santé choisi par la Communauté, en tenant compte des possibilités techniques et économiques et des autres facteurs jugés légitimes en fonction des circonstances en question* ».

<sup>464</sup> Maurice KAMTO, *Droit de l'environnement en Afrique*, Paris, EDICEF, 1996, pp. 415, spéc. p. 75.

<sup>465</sup> Gérard CORNU, *Vocabulaire juridique*, Paris, QUADRIGE / PUF, 2011, p. 797.



Ainsi approché, accolé à la précaution, les deux termes confèrent au principe de précaution un objectif crucial de la société dans le domaine du droit des risques. Ce sont des normes programmatoires qui incombent au législateur ou au juge la charge d'en préciser le contenu. Sous ce rapport, le principe de précaution peut jouer un double rôle dans l'univers juridique de la sous-région de l'Afrique centrale. Il semble de prime abord qu'il soit classé au rang des facteurs qui contribuent à l'évolution du droit et qui le mettent en mouvement. Il joue ainsi, comme tout autre principe de droit, un rôle de médiation ou d'instrumentation normative en favorisant la normalisation de certaines pratiques de l'ordre morale, politique, économique ou social. D'autre part, le « *précautionnisme* » peut aussi aider à combler les insuffisances en cas de droit non écrit. L'on appréciera dans ces conditions la valeur juridique de ce principe selon qu'il se trouve dans le préambule de l'acte conventionnel ou des dispositifs énoncés. Il est entendu que « *les principes repris dans le dispositif des conventions sont des principes du droit applicable en eux-mêmes, alors que ceux mentionnés dans le préambule constituent généralement des principes inspireurs d'autres normes juridiques plus précises* »<sup>466</sup>.

Le principe de précaution est intégré dans l'ordre normatif interne des Etats de la sous-région ; la définition qui en est donnée se rapproche des termes retenus par la déclaration de Rio. Bien que de portée incertaine, il s'impose progressivement comme visant à éradiquer les sources des risques. Conçu comme un principe d'action, il devrait se concevoir dans le contexte de la sous-région non seulement comme exigence de prise en compte de risque potentiel, mais également comme l'aboutissement d'une construction juridique qui obligerait les Etats à assumer l'une des fonctions qui fondent leur légitimité, notamment la protection des administrés. L'on assisterait ainsi à la naissance d'une nouvelle forme politique que François Ewalt propose d'appeler « *l'Etat de précaution* »<sup>467</sup>.

---

<sup>466</sup> Maurice KAMTO, *ibidem*, p. 80.

<sup>467</sup> François EWALD, « L'Etat de précaution », in : Conseil d'Etat, Rapport public 2005, *op. cit.* , note n° 452, p. 360. Selon l'auteur, « *l'Etat de précaution est la forme politique qui naît d'un art de gouverner centré, organisé, programmé autour de la gestion des risques. [Il] n'a pas vocation à ne gouverner que certains types de risques. Le domaine de l'environnement, déjà considérable, ne lui suffit pas. Il s'est emparé de la santé, humaine, animale, végétale. Il s'infiltré, avec le développement durable, dans des politiques économiques. La gestion des risques sociaux, définis en d'autres temps*

## 2. L'impact du principe de précaution dans la gouvernance des risques de sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C

Pour que les Etats de la C.E.M.A.C améliorent leurs dispositifs de sécurité et parviennent à garantir une protection élevée des populations, le principe de précaution devrait apparaître avant tout, comme une exigence de prise en charge précoce des risques sans attendre de disposer des certitudes scientifiques pour engager des actions de prévention des risques suspectés. Se référant à Olivier Godard, l'on peut affirmer que « *le contenu spécifique du principe de précaution [viserait] à poser une exigence de prise en charge précoce, dans le temps scientifique, de risques non avérés : l'incertitude scientifique ne [pouvant] justifier l'attentisme* »<sup>468</sup>.

Pour faire de ce principe un véritable principe d'action de gouvernance des risques de sécurité civile, il importe également de jouer sur l'expertise et l'évaluation des risques et mieux prendre en compte les signaux d'alerte. Car ce principe repose sur des éléments scientifiques susceptibles de rendre plausibles un risque potentiellement grave, sans que l'on dispose des éléments de preuves scientifiques formellement établis. Olivier Godard présente la triple contrepartie d'un tel engagement dans les risques potentiel. Il fait notamment observer qu'il doit d'abord se faire avec prudence, et être accompagné d'un suivi vigilant du développement des activités et techniques concernées, afin de repérer au plus vite l'amorce des phénomènes dommageables ou de mieux saisir les voies par lesquelles des risques pourraient se matérialiser. Ensuite, il n'y a pas lieu de se complaire dans l'état d'incertitude scientifique initiale : la saisie précoce des hypothèses de risque doit s'articuler avec une recherche scientifique organisée de façon à réduire et éventuellement à éliminer cette incertitude. Il convient enfin d'écrire la prévention précoce des risques technologiques dans une perspective adaptative de révision périodique des mesures prises, en fonction des nouvelles informations provenant de retour d'expérience, de dispositifs de veille ou de programme de recherche. Sur ce

---

*avec d'autres objectifs, lui revient aussi en raison de la transformation qu'ils connaissent dans la dernière périodes ».*

<sup>468</sup> Voir Olivier GODARD, « Le principe de précaution », in : Yves PETIT (dir.), *Droit et politiques de l'environnement*, Paris, La documentation Française, 2009, pp. 199, spéc. p.21.

point, la plus grande attention doit être portée au front de la recherche et pas seulement aux connaissances avérées, afin d'alimenter une démarche de prospective des effets du développement technologique. Seule cette projection dans l'avenir permettrait aux gestionnaires des risques de ne pas se retrouver piégés par des dommages longuement différés<sup>469</sup>.

En dépit des réserves ou critiques du principe de précaution, force est de reconnaître qu'il peut servir de langage mobilisateur dans le traitement des risques collectifs des Etats de la C.E.M.A.C. La norme juridique de précaution, qui a pour finalité de renforcer la sécurité des personnes, des biens et de l'environnement est au centre de cette problématique. Une telle conception de l'anticipation des risques implique un renforcement des capacités des administrations impliquées dans la gestion des catastrophes, en matière notamment d'appréciation et d'évaluation des risques potentiels. Comme le montre Catherine Larrère,

« les enjeux de notre siècle nous imposent également d'aller au-delà d'une gouvernance des risques vers une véritable gouvernance de l'innovation, en amont. Pour ce faire, il faudrait évaluer, [...] les conséquences environnementales, [...] mais aussi sociales et économiques des nouvelles technologies, et prendre en compte les alternatives possibles. Aucune technologie n'est neutre de ce point de vue »<sup>470</sup>.

Pour l'instant, le principe de précaution est considéré comme un principe directeur, n'ayant pas encore acquis rang de principe coutumier, reconnu comme tel dans l'espace C.E.M.A.C. Sa normativité est malgré tout, hautement souhaité, « à condition toutefois [...] que la conception que l'on a de ce principe ne soit pas trop dogmatique, trop dévote en quelque sorte »<sup>471</sup>. Il s'impose donc, auprès des autres mesures de surveillance et d'alerte, comme des outils essentiels de renforcement du dispositif de prévention des risques majeurs des Etats de la C.E.M.A.C.

---

<sup>469</sup> Olivier GODARD, *idem*, p. 25.

<sup>470</sup> Catherine LARRERE, 2003, « Le principe de précaution et ses critiques », *Innovation*, vol. 18, n°2, p. 9-26. Citée par Corinne LEPAGE, « Signaux faibles, pour une politique de précaution », *in* : Thierry PORTAL / Christophe ROUX-DUFORT, *Prévenir les crises. Ces Cassandres qu'il faut savoir écouter*, Paris, Armand Colin, 2013, pp. 320. , pp. 182-190.

<sup>471</sup> Yves PETIT, *Environnement*, Répertoire du droit international, Cahier de l'actualité, supplément n°2, Dalloz, 2014, pp. 1-31, spéc. p.18.

En conclusion, cette partie a mis en lumière le caractère classique du dispositif de sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C. L'organisation de la protection des personnes, des biens et de l'environnement vise avant tout à identifier la menace, puis, prendre des mesures pour empêcher que le risque ne se transforme en catastrophe.

## TITRE II LE CARACTERE CLASSIQUE DES NORMES DE GESTION DES SITUATIONS D'URGENCE DANS LE DROIT DE LA SECURITE CIVILE DES ETATS DE LA C.E.M.A.C.

Lorsque la prévention n'a pu empêcher la survenue de la crise, il devient indispensable d'y apporter des réponses en portant secours aux personnes et en protégeant les biens et l'environnement au moyen de l'organisation de la gestion opérationnelle et post-opérationnelle de cette situation d'urgence. A l'opposé de la gestion des risques qui renvoie à la prévention ou à la gestion des risques *stricto sensu*, qui fait appel à des outils, méthodes et actions qui interviennent avant la crise, dans la gestion des catastrophes, l'intervention se fait pendant la crise, par la mise en sécurité des personnes, des biens ; et, après la crise par le rétablissement des conditions de vie normales et éventuellement la reconstruction lorsque les dommages ont été graves. La gestion opérationnelle mise en œuvre en ces temps de crise appelle une organisation structurée des réponses des différents acteurs à une situation de crise en tenant compte des missions respectives de chacun. La gestion post- opérationnelle quant à elle traite des mesures d'accompagnement jusqu'au retour à la situation normale.

Qu'il s'agisse de la gestion opérationnelle (Chapitre I) ou post-opérationnelle (Chapitre II), les dispositions de réduction des conséquences des catastrophes mises en place par les Etats de la C.E.M.A.C s'inscrivent dans la même démarche classique, approche dominante, pour ne pas dire exclusive du traitement des risques<sup>472</sup>.

---

<sup>472</sup> L'approche classique du traitement des risques qui a prévalu jusqu'aux années 1980, et qui perdure d'ailleurs est « *une relation de cause à effet entre des phénomènes naturels, qui seraient les causes déterminantes des catastrophes, et les hommes ou les sociétés qui les « subissent ».* Dans cette vision, l'aléa est au centre du système explicatif du risque ». Voir Frédéric LEONE / Nancy MESCHINET DE RICHEMOND / Freddy VINET, *Aléas naturels et gestion des risques*, op. cit. , note n° 7, p. 19.

## CHAPITRE I LE CLASSICISME DES NORMES DE GESTION OPERATIONNELLE

Reprenant le Cardinal de Richelieu dans son « *Testament politique* », Yves Caumes et Louis Trogi notaient lors d'un colloque que « *les intérêts publics obligent ceux qui ont la conduite des Etats à les gouverner en sorte qu'ils puissent les garantir de tout le mal qui se peut éviter* »<sup>473</sup>. L'Etat, à qui incombe l'obligation d'assurer la sécurité des personnes et de leurs biens, donnent, dans des situations de crise, la preuve qu'il est le principal recours des citoyens face aux dangers.

De plus, l'évolution des sociétés marquée par une prise de conscience des risques, amène les pouvoirs publics à apporter des réponses adéquates. Il est évident que la qualité desdites réponses soit conditionnée par un travail préalablement fait afin de mieux s'y préparer. Cette réponse, pour être efficace et appropriée, suppose une organisation préalable réfléchie, pouvant s'adapter à la diversité des situations présentes dans les Etats de la communauté.

Dans ce contexte, l'organisation d'une planification opérationnelle efficace apparaît donc comme une nécessité dans les systèmes de sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C. L'appui complémentaire des organisations sous régionales et internationales rend d'avantage lisible et efficace, les divers schémas d'organisation pré-établis susceptibles de se cadrer avec toute situation de catastrophe. Les règles relatives à la planification opérationnelle (Section I) et l'élargissement des missions de gestion au niveau internationale seront successivement présentées (Section II).

### **Section I- Les règles relatives à la planification opérationnelle.**

La planification opérationnelle est d'origine française. Elle a pour ambition la mise en place rapide et efficace de tous les moyens de secours disponibles. C'est tout naturellement au droit français que l'on fera recours en cas de droit non écrit. Précisément, c'est une circulaire du 13 septembre 1989<sup>474</sup>, d'application de l'article

---

<sup>473</sup> Yves CAUMES / Louis TROGI, « *Plans ORSEC et plans d'urgence* », in : *La crise et le droit de la sécurité civile* : Acte du colloque d'Avignon des 14 et 15 mai 1993, Revue Juridique des Pays de Vaucluse, pp. 39-55.

<sup>474</sup> Circulaire [française] NOR : INTER 89900284C.

13 de la loi de « *sécurité civile* »<sup>475</sup> qui définit les opérations de secours comme « *toutes les mesures directes ayant pour objet le secours destiné à faire face à la manifestation d'un risque ou à un accident, un sinistre ou une catastrophe* ».

La réponse opérationnelle vise avant tout à apporter des secours gradués et adaptés en fonction de l'évènement. Pour ce faire, il est important, voire nécessaire d'évaluer au préalable les risques afin d'entrevoir des mesures d'anticipation appropriées ; autrement dit, « *une adaptation réactive face à toute évolution des risques, conformément au principe de mutabilité* »<sup>476</sup> comme le souligne Viret. En contrepartie d'une prise en compte des risques, la réponse opérationnelle devrait être ajustée selon l'état des connaissances disponibles d'une part, et de l'évolution ou la mutation des risques d'autre part.

Cette politique d'ajustement permanent a pour mérite de lever les incertitudes liées aux missions de sécurité civile et permettre les adaptations nécessaires qu'impose la diversité des situations opérationnelles.

Les règles relatives à la planification opérationnelle répondent assurément à ces impératifs de sécurité civile. Elles ont pour but de permettre la mise en place rapide et efficace de l'ensemble des moyens de secours disponibles. La survenue d'évènements graves a rappelé que les risques majeurs d'origine technologique, naturelle ou humaine peuvent se manifester à tout moment et qu'il est important de les prévoir en les recensant, de s'interroger sur le niveau de préparation et de s'organiser. Les plans de secours, c'est-à-dire « *l'ensemble de mesures de sauvegarde permettant d'assurer la continuité de l'activité en cas de sinistre* »<sup>477</sup> en sont l'un des mécanismes. Il importe par conséquent de s'attarder sur le dispositif d'organisation de secours (Paragraphe I) d'une part, ainsi que sur les instances et les principes de gestion opérationnelle (Paragraphe II) d'autre part.

---

<sup>475</sup> Loi [Française] n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs.

<sup>476</sup> Jean VIRET et Jean- Luc QUEYLA, *La sécurité civile en France, organisation et missions*, op. cit. , note n° 36, p. 228.

<sup>477</sup> Alain DESROCHES / Alain LEROY / Jean-François QUARANTA / Frédérique VALLEE, *Dictionnaire d'analyse et de gestion des risques*, Paris, éd. Lavoisier, 2006, p. 314.

## Paragraphe I- Le dispositif d'organisation de secours.

La gestion des catastrophes fait appel aux plans de secours, entendus comme « des outils qui prévoient une organisation spéciale pour traiter les impacts immédiats d'une catastrophe »<sup>478</sup>. Ces plans comportent plusieurs niveaux de décisions selon l'ampleur de la catastrophe. Le dispositif d'organisation de secours des Etats de la C.E.M.A.C. comporte deux types de plan : les plans d'organisation de réponse de sécurité civile, dits O.R.S.E.C. (A) et les plans d'urgence (B) qui sont des plans particuliers répondant à la nécessité de faire face aux conséquences d'un risque défini. Selon Michel Lagarde, « cette dualité consacre l'existence de risques d'une ampleur exceptionnelle ressortissant au plan ORSEC [...] et de risques de nature particulière ou liés à l'existence d'installations, relevant des plans d'urgence »<sup>479</sup>.

### A- L'organisation de la réponse de sécurité civile : le plan polyvalent ORSEC.

D'origine française, le plan O.R.S.E.C. remonte à une instruction interministérielle du 5 février 1952 qui définissait l'organisation des secours à mettre en place dans le cadre départemental en cas de sinistre important<sup>480</sup>. Selon Louis Trogi,

« [l]a France est l'un des rares pays à avoir établi toute une doctrine en la matière, et à avoir conçu non seulement des plans d'intervention pour faire face à des risques particuliers bien identifiés, mais également un schéma d'organisation pré - établie capable de s'adapter à n'importe quelle situation de catastrophe : le plan O.R.S.E.C »<sup>481</sup>.

---

<sup>478</sup> André DAUPHINE / Damienne PROVITOLLO, *op. cit.*, note n° 439, p. 344.

<sup>479</sup> Michel LAGARDE, Commentaire de la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et la prévention des risques majeurs, Actualité Législative Dalloz, 1988, 4<sup>e</sup> Cahier, pp. 19-37, spéc. p. 22.

<sup>480</sup> Dans le contexte français en effet, écrit Bertrand PAUVERT, en l'absence de toute base législative, l'instruction interministérielle du 5 février 1952 ordonnait l'élaboration dans chaque département d'un « plan d'action permettant la mise en jeu rapide et efficace de tous les moyens disponibles ». Voir : Olivier GOHIN / Xavier LATOUR, *Code de la sécurité intérieure*, Paris, LexisNexis, 2014, pp. 245-304.

<sup>481</sup> Yves CAUMES / Louis TROGI, « Plans ORSEC et plans d'urgence », *op. cit.*, note n° 473, pp. 39-55.



Ce terme a d'ailleurs connu une évolution significative dans ce pays : initialement, le plan O.R.S.E.C avait pour objectif une organisation préparée et structurée des secours. L'acronyme O.R.S.E.C. signifiait alors « *organisation de secours* ». Aujourd'hui, observe Jean Viret,

« le dispositif O.R.S.E.C. a pour objectif une réponse opérationnelle globale ainsi que la mobilisation et la coordination de tous les acteurs concourant à sa mise en œuvre. L'acronyme O.R.S.E.C. est devenu « *Organisation de la Réponse de Sécurité Civile* ». Cette troisième génération O.R.S.E.C.<sup>482</sup> n'est plus désormais l'ultime outil en situation de crise, il devient l'élément fondateur interservices permettant de faire face à tous types d'évènement majeurs »<sup>483</sup>.

En permettant une mobilisation rapide de secours exceptionnels en cas de catastrophe, le plan O.R.S.E.C. n'est cependant pas, sur le plan juridique, un signal du déclenchement d'un droit en temps de crise. Le droit administratif du temps de crise est bien connu en ce qui concerne notamment ses effets sur le principe de légalité à travers la théorie jurisprudentielle des circonstances exceptionnelles et de la notion de l'urgence<sup>484</sup>. Ces plans s'inscrivent tout simplement dans le dispositif opérationnel de sécurité civile en organisant la mobilisation, la mise en œuvre et la coordination des interventions de tous les acteurs publics ou privés de la sécurité civile concourant à la protection des populations.

Mécanisme singulier de l'action administrative en temps d'urgence, les plans O.R.S.E.C. sont progressivement consacrés dans l'arsenal juridique des Etats de la C.E.M.A.C.

---

<sup>482</sup> Jean VIRET fait observer que la première génération est issue de la circulaire du 5 février 1952, la seconde du décret n° 88-622 du 6 mai 1988 relatif aux plans d'urgence.

<sup>483</sup> Jean VIRET / Jean-Luc QUEYLA, *Sécurité civile en France : organisation et missions*, *op.cit.*, note n° 36, p. 198. Selon Bertrand PAUVERT, « *l'appellation O.R.S.E.C remplace désormais toutes les appellations du type "plan de secours", "plan d'urgence" ou "plan de secours spécialisé"* ». Voir de cet auteur, obs. sous art. L. 721- 1, *in* : Olivier GOHIN / Xavier LATOUR (dir), *Code de la sécurité intérieure*, p. 280.

<sup>484</sup> La théorie des circonstances exceptionnelles trouve son fondement dans deux Arrêts du Conseil d'Etat : CE, 28 juin, Heyries, Rec. 651, GAJA n° 35, et CE, 28 février 1919, Dames Dol et Laurent, Rec. 208, GAJA n° 36. Cette théorie procède du fait que dans certaines circonstances hors du commun (guerres, grèves généralisée, risque de catastrophe) l'administration peut se dispenser de respecter les formes dont doit être normalement entouré l'acte administratif. Les circonstances exceptionnelles enlèvent le caractère de voie de fait à des agissements qui normalement revêtraient ce caractère.

Le décret du 26 mars 2001 en son article 4 est précis à cet effet :

« Le plan de l'organisation de secours en cas de catastrophes naturelles ou d'accidents majeurs a pour objet, notamment, d'assurer, sous l'autorité du préfet de région, la protection des personnes, des biens et de l'environnement, en cas de catastrophes ou d'accident graves, en mettant en œuvre, dans les moindres détails, les moyens d'intervention nécessaires »<sup>485</sup>.

Au Cameroun, « *le plan d'urgence* [entendez plan O.R.S.E.C.]<sup>486</sup>, est l'ensemble des mesures d'intervention rapide qui doivent être prises pour faire face à des catastrophes ou à des risques majeurs survenant sur l'étendue du territoire »<sup>487</sup>.

Ces deux illustrations démontrent à suffisance que l'action des Etats dans le domaine de la protection des personnes et des biens se « *juridicise* » progressivement et contribue en même temps à faire éclore un droit des risques et des catastrophes, ainsi qu'une *police administrative nouvelle, la police des catastrophes*<sup>488</sup>.

A travers la mise en place d'un dispositif de secours adapté à chaque type de catastrophe, les plans O.R.S.E.C. se présentent comme des instruments prévisionnels de mise en œuvre de secours en cas de catastrophes (1), mais dont l'efficacité s'avère quelque peu limitée (2).

---

<sup>485</sup> Article 4 du décret [congolais] n° 2001-249 du 26 mai 2001 portant organisation de secours en cas de catastrophes naturelles ou d'accidents majeurs.

<sup>486</sup> En parlant de « *plan d'urgence* » en lieu et place de « *plan O.R.S.E.C.* », l'autorité réglementaire camerounaise n'a sans doute pas tenu compte de la différence entre ces deux termes voisins. En effet, l'urgence correspond à une défaillance bien identifiée, appelant une réaction spécialisée et rapide. Les plans d'urgence sont précisément conçus pour la gestion de telle situation. Ils prévoient des cadres d'intervention, fixent les rôles, identifient les moyens et les modalités de leur mise en œuvre. Les plans O.R.S.E.C quant à eux concernent des phénomènes beaucoup plus amples, mal circonscrits et qui mettent en danger des vies humaines. La question n'est plus comme le souligne Patrick LAGADEC, *la rapidité de réaction, mais la pertinence de cette réaction... plus on va vers des situations insaisissables, plus on a besoin d'une capacité de réaction stratégique... il ne s'agit plus seulement de gestes techniques de sauvegarde immédiate mais plus profondément de choix stratégiques, de choix de valeurs, de capacité de conduite maîtrisée de la complexité sur une longue durée. C'est là justement le domaine du plan O.R.S.E.C* ». Voir de cet auteur, « *la gestion des crises* », in Préventique, n° 48, nov-déc 1992, p. 48.

<sup>487</sup> Article 2 du décret n°98-31 du 9 mars 1998 portant organisation des plans d'urgence et de secours en cas de catastrophe ou de risque majeur.

<sup>488</sup> Michel PRIEUR, « Les plans O.R.S.E.C. », in : Jean-Louis FABIANI et Jacques THEYS, (dir.), *La Société vulnérable – Evaluer et maîtriser les risques*, Presse de l'Ecole Normale Supérieure, Paris, 1987, pp. 574, p.511.

## **1. Le plan ORSEC, un instrument de mise en œuvre de secours**

En tant qu'instrument prévisionnel de mise en œuvre de secours, l'on présentera le contenu (a) et le déclenchement du plan ORSEC (b) d'une part, avant de s'attarder sur ses effets (c), tant en ce qui concerne le droit de réquisition que le régime de responsabilité d'autre part.

### **a) Contenu du plan O.R.S.E.C.**

Il n'est pas aisé de présenter le contenu exact des plans de secours, les textes étant muets sur ce point ; les grands principes de mise en œuvre de secours seront en revanche précisés en nous appuyant sur la doctrine en la matière. Sous l'angle juridique, les problèmes soulevés par le déclenchement du plan ainsi que leur révision à la lumière des exercices de simulation, le droit de réquisition et le régime de responsabilité qu'une telle situation entraîne méritent une attention particulière.

#### **i - Les dispositions générales au niveau départemental.**

Le schéma départemental du plan O.R.S.E.C. tel qu'il résulte des textes camerounais et congolais et davantage de l'expérience et de la pratique peut se décliner en trois points : Découpage de la circonscription administrative en plusieurs secteurs correspondants aux arrondissements ; identification et localisation des moyens, en matériels et en ressources humaines dans chaque secteur constituant ainsi une zone d'intervention sous le commandement du sous-préfet ; et mise à jour des adresses et contacts téléphoniques des acteurs identifiés.

Sous l'autorité du préfet ou du gouverneur selon le cas, responsable du plan O.R.S.E.C., se trouve un état-major mixte<sup>489</sup> et les services O.R.S.E.C.

L'état-major mixte est placé sous le commandement direct du préfet et dès le déclenchement de l'alerte, il se scinde en poste de commandement fixe (ci-après : « P.C.F. ») et en poste de commandement avancé (ci-après : « P.C.A. »).

---

<sup>489</sup> L'état-major mixte est la structure de coordination et d'intervention chargée de la gestion au quotidien des questions de sécurité, il est présidé par l'autorité administrative et comprend les autorités administratives de niveau inférieur, les responsables des forces de sécurité et le procureur de la république ou le procureur général selon les cas. Les services O.R.S.E.C. sont les services déconcentrés de l'Etat impliqués dans les problèmes de sécurité civile.

Le P.C.F. installé à la préfecture, est présidé par le préfet ou son représentant, assisté du maire concerné, des responsables des forces de sécurité, le procureur de la république et les responsables des services techniques déconcentrés concernés par la gestion des catastrophes. « *Le poste de commandement fixe [peut] faire appel, en tant que de besoin, à toutes personnes jugées aptes à résoudre les difficultés techniques qui pourraient se présenter dans la réalisation des opérations [de secours]* »<sup>490</sup>.

Outre son rôle stratégique le P.C.F. est chargé notamment de : Centraliser et exploiter tout renseignement utile ; coordonner l'action des services d'intervention ; procéder à l'envoi sur les lieux du sinistre, des renforts sollicités ou jugés nécessaires ; et, informer le Gouvernement du déroulement des opérations<sup>491</sup>.

Le P.C.A. ou opérationnel est installé sur le terrain et à proximité de la catastrophe. Il est supervisé par le représentant du préfet, assisté des sapeurs-pompiers et des autres éléments des forces de maintien de l'ordre tel que l'énumère de manière extensive à l'article 10 du décret du 26 mai 2001<sup>492</sup>.

Sa mission<sup>493</sup> consiste à diriger et à coordonner les opérations de secours selon les moyens et la stratégie mis en place par l'état-major et à rendre compte au P.C.F.

Les services techniques déconcentrés ou services O.R.S.E.C. , généralement mobilisés sont les forces de maintien de l'ordre au premier rang desquels les sapeurs-pompiers qui ont une mission générale de lutte contre les incendies et d'apporter secours et assistance en cas de sinistre ; le responsable départemental de la santé publique pour les secours sanitaires et les soins médicaux, les évacuations des blessés, la coordination de l'action des secouristes ; et, les

---

<sup>490</sup> Article 8 du décret (du Congo) 26 mai 2001 portant organisation des secours en cas de catastrophes naturelles ou d'accidents majeurs.

<sup>491</sup> Article 7 du décret du 26 mai 2001.

<sup>492</sup> Le poste de commandement opérationnel comprend généralement : Le secrétaire général de la région ; le maire de la commune ou le sous-préfet ; les représentants des directeurs régionaux ; l'adjoint au commandant de la zone militaire ; l'adjoint au commandant de la gendarmerie ; le représentant de la Croix-Rouge congolaise.

<sup>493</sup> Selon les dispositions de l'article 10 du décret n° 2001-249 du 26 mai 2001 : « *le poste de commandement opérationnel est chargé notamment de : assurer la direction opérationnelle des secours ; assurer la liaison constante et efficace avec le poste de commandement fixe* ».

responsables des travaux publics, des transports, des communications, des Affaires Sociales, pour des besoins d'engins, le rétablissement des voies de communication, les travaux de déblaiement, l'information et les relations avec le public.

## **ii -Les dispositions à l'échelon supérieur.**

Bien que la consécration départementale du plan O.R.S.E.C. soit affirmée, et la responsabilité du préfet garantie, l'autorité règlementaire camerounaise a explicitement étendu cette responsabilité au niveau provincial<sup>494</sup> et national en disposant à travers l'article 4 du décret du 9 mars 1999 qu'« *en cas de catastrophe ou de risque majeur, les comités de crises institués [...] se réunissent d'office au niveau départemental ; au niveau provincial ; au niveau national* », laissant présager que le gouverneur de région puisse déclencher le plan O.R.S.E.C. régional lorsque la catastrophe concerne plusieurs départements de son ressort de commandement. Mais, que la catastrophe soit limitée à un ou s'étende sur plusieurs départements, il est indispensable d'obtenir un renfort en homme, en moyens et en expertise du gouverneur, par ailleurs chef hiérarchique du préfet. Aussi, est - il important de faire appel à son autorité, non pour des besoins de substitution dans la conduite des opérations, mais davantage pour l'apport en moyens complémentaires.

Toutefois, le recours régulier et systématique est sans conteste celui de l'échelon national avec la cohorte de moyens humains, matériels et financiers susceptibles d'être dégagés pour la circonstance par les pouvoirs publics, les organisations internationales, et les organisations non gouvernementales. Le dispositif O.R.S.E.C. national a les mêmes missions que celui départemental. Il est présidé par le secrétaire général de la Présidence de la République et comprend les

---

<sup>494</sup> Il importe de noter que le décret n° 2008/376 portant organisation administrative de la République du Cameroun, en harmonie avec les avancées opérées par la constitution de 1996, a modifié d'une part la dénomination « *province* » qu'il transforme en « *région* » afin de rendre la désignation de cette circonscription administrative identique à celle de la collectivité territoriale correspondante. Ce changement de dénomination a induit, tout naturellement et de façon fort logique, un ajustement conséquent de la désignation de l'autorité sous laquelle cette circonscription administrative est placée. Ladite autorité est désormais désignée « *gouverneur de région* » au lieu de « *gouverneur de province* » comme antérieurement.

responsables au plus haut niveau des ministères impliqués dans la prévention et la gestion des catastrophes<sup>495</sup>.

### **b) Le déclenchement du plan O.R.S.E.C.**

En principe, en raison de ses missions traditionnelles et très anciennes consistant à faire cesser les accidents et fléaux calamiteux, il revenait au maire de jouer un rôle important dans le dispositif de sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C. Cela n'est malheureusement pas le cas, car le recours est toujours adressé au préfet parfois même dans des situations de moindre envergure.

En effet, un plan O.R.S.E.C. ne peut être déclenché que lorsque l'autorité compétente<sup>496</sup> est en possession des renseignements sûrs, ne donnant lieu à aucun doute, sur la nature et l'ampleur de la catastrophe ou du risque majeur. Quelques vérifications de l'information s'imposent à l'autorité compétente au moyen de l'alarme et de l'alerte. L'alarme est donnée par un témoin de l'accident ou du sinistre<sup>497</sup> au poste de police, de gendarmerie, des sapeurs-pompiers ou à toutes personnes susceptibles de la relayer ou d'alerter les autorités compétentes. Le « *signal O.R.S.E.C.* » donné par le préfet est toujours lié à l'importance du danger ou de la catastrophe qui nécessite souvent des descentes personnelles sur le terrain pour vérifier la pertinence du renseignement, ou la nature et l'ampleur de la catastrophe.

---

<sup>495</sup> Outre le Secrétaire Général de la Présidence de la République qui en assure la présidence, le Comité National de crise est composé des membres suivants conformément aux dispositions de l'article 7 du Décret n° 98-31 du 9 mars 1998 portant organisation des plans d'urgence et des secours en cas de catastrophe ou de risque majeur : le secrétaire général des services du premier ministre ; le ministre chargé de la défense ; le ministre des finances ; le ministre chargé des relations extérieures ; le ministre chargé de l'administration territoriale ; le ministre chargé de la justice ; le ministre chargé de la santé publique ; le ministre chargé de la communication ; le ministre chargé des transports ; celui de l'environnement ; des affaires sociales ; le délégué général à la sûreté nationale ; le secrétaire d'Etat à la défense chargé de la gendarmerie ; le directeur général de la recherche extérieure ; le président national de la Croix-Rouge.

<sup>496</sup> Au Cameroun, il s'agit du préfet au niveau départemental, du gouverneur au niveau régional et du secrétaire général de la présidence quand il s'agit du déclenchement du plan O.R.S.E.C. national.

<sup>497</sup> Selon Michel PRIEUR, « Une définition des termes employés a été imposée par l'instruction de 1952, l'accident ne peut provenir que de l'action de l'homme sur un engin ; la catastrophe est un accident grave ayant entraîné des morts ; le sinistre est un événement mettant en jeu les forces naturelles (incendie, inondation, éboulement) ; le cataclysme est un événement qui provient du déchainement imprévisible des forces de la nature (raz de marée, tremblement de terre, cyclone) ».

L'alerte peut être générale, c'est-à-dire englobant tout le département ou limitée à la zone concernée. Les secteurs adjacents sont placés par prudence en pré-alerte. Un arrêté préfectoral devrait consacrer juridiquement le déclenchement du plan O.R.S.E.C. Les textes des Etats de la C.E.M.A.C ne le prévoient malheureusement pas. Toutefois le déclenchement d'un plan O.R.S.E.C entraîne des effets.

### **c) Les effets du plan O.R.S.E.C.**

Deux conséquences juridiques peuvent être examinées à la suite du déclenchement d'un plan O.R.S.E.C. : l'usage des réquisitions et le problème de responsabilité encourue dans ce cadre.

#### **i) L'usage des réquisitions**

La réquisition est une procédure qui autorise l'administration à contraindre un particulier à lui céder un bien ou à effectuer une prestation. Adressé aux forces de l'ordre, c'est un acte écrit par lequel une autorité publique habilitée confère à une autorité de police, de gendarmerie ou de l'armée, une mission de maintien de l'ordre ou de police judiciaire dans une circonscription donnée. Très utilisée dans le cadre du maintien de l'ordre, la forme de la réquisition est simplifiée et doit nécessairement être un document écrit, signé, daté et notifié. La jurisprudence admet néanmoins des réquisitions verbales ou la régularisation écrite *à posteriori* dans des conditions d'urgence. L'on pourrait donc être fondé d'affirmer que le déclenchement d'un plan O.R.S.E.C établirait une hypothèse d'urgence qui pousserait le juge administratif d'admettre la légalité de certaines réquisitions non régulières au plan formel.

L'usage des réquisitions pose finalement le problème de l'exercice du pouvoir de police administrative quand l'ordre public est troublé (l'ordre public en situation de crise.) Pour maintenir et garantir l'ordre public, l'autorité administrative a l'obligation d'agir en conciliant les exigences de l'ordre et certains intérêts en cause comme

principalement les libertés publiques. Les conclusions du Commissaire du gouvernement Romieu demeurent l'une des références dans ce domaine<sup>498</sup>.

Compte tenu de l'extrême urgence et des circonstances exceptionnelles en temps de crise, il y a lieu de croire qu'une réquisition donnée dans ces conditions, même manifestement irrégulière ne puisse être considérée comme constitutive d'une voie de fait. Il appartient à l'autorité administrative, notamment le préfet, d'organiser cette mobilisation des moyens. Celle - ci peut se faire avant, au moyen des conventions avec les partenaires publics ou privés. A défaut d'un concours accepté, si l'urgence s'impose, le préfet dispose du pouvoir de réquisitionner les moyens nécessaires pour cette fin. L'influence du droit français de crise est à cet égard totale. En effet, la plupart des législateurs des Etats de la C.E.M.A.C<sup>499</sup> ont intégré dans leur corpus normatif les dispositions de l'article L2215-1 du C.G.C.T<sup>500</sup> selon lesquelles :

« En cas d'urgence, lorsque l'atteinte constatée ou prévisible au bon ordre, à la salubrité, à la tranquillité et à la sécurité publique l'exige et que les moyens dont dispose le préfet ne permettent plus de poursuivre les objectifs pour lesquels il détient le pouvoir de police, celui-ci peut, par arrêté motivé, [...] réquisitionner tout bien ou service, requérir toute personne nécessaire au fonctionnement de ce service ou à l'usage de ce bien et prescrire toute mesure utile jusqu'à ce que l'atteinte de l'ordre public ait pris fin ou que les conditions de son maintien soient assurées ».

Afin de sauvegarder les libertés fondamentales des citoyens et permettre à l'administration d'atteindre ses objectifs, l'arrêté préfectoral portant réquisition doit

---

<sup>498</sup> En effet, souligne Romieu, « *entendu dans le sens du péril imminent pour la sécurité, la salubrité, le bon ordre : l'Administration est alors investie du droit de prendre des mesures provisoires et de pouvoir d'office à ce qui est nécessaire ; certaines loi le prévoit expressément [...] ; mais il n'est pas besoin de textes en cette matière ; tout le monde reconnaît qu'il est de l'essence même du rôle de l'Administration d'agir immédiatement et d'employer la force publique sans délai ni procédure, lorsque l'intérêt immédiat de la conservation publique l'exige ; quand la maison brûle, on ne va pas demander au juge l'autorisation d'y envoyer les pompiers* ». Conclusion du commissaire du gouvernement Romieu sur T.C. , 2 décembre 1902, Société immobilière du Saint Just c. Préfet du Rhône, GAJA n° 11

<sup>499</sup> A titre d'illustration, au Congo selon les dispositions de l'article 37 du décret du 26 mai 2001 portant organisation de secours en cas de catastrophes naturelles ou d'accidents majeurs, « le préfet peut, en cas de nécessité, requérir les sociétés publiques ou privées possédant des moyens [...] de secours [...] ».

<sup>500</sup> L'acronyme C.G.C.T. signifie Code Général des Collectivités Territoriales.



nécessairement préciser la nature des prestations requises ainsi que la durée de la réquisition et les modalités de son application. Pour rendre ses mesures exécutoires et limiter les situations qui pourraient compromettre l'organisation des secours et la gestion des cas d'urgence, l'administration dispose du privilège de l'exécution d'office et peut donc, dans ces conditions, recourir à l'exécution forcée. Les conclusions du commissaire du gouvernement Romieu méritent une fois de plus d'être citées :

« La loi prescrit ou délègue à l'administration le droit de prescrire certaines mesures d'autorité vis-à-vis des citoyens : ce sont des obligations de faire ou de ne pas faire, des défenses, des injonctions ; la puissance publique par voie de commandement, soit sous la forme d'acte individuel. L'ordre une fois donné soit par le législateur directement, soit par l'Administration par délégation de loi, les citoyens sont tenus d'obéir. Mais si les citoyens n'obéissent pas, s'ils n'obtempèrent pas volontairement au commandement qui est obligatoire pour eux, comment assurera-t-on l'exécution matérielle ? Quels sont les procédés de coercition ? ».

Ainsi, chaque fois que l'urgence se justifie<sup>501</sup>, l'administration peut recourir à la force publique. Il s'agit généralement des cas « *d'urgence caractérisée* », de « *danger grave et imminent* », de « *nécessité publique urgente* », ou « *d'extrême urgence* ». Au-delà de l'urgence, pour que l'exécution forcée ne soit frappée d'illégalité par le juge, trois conditions cumulatives doivent impérativement être réunies : L'exécution à laquelle le particulier est contraint doit trouver sa source dans un texte de loi précis ; l'administration doit s'être heurtée à une « *mauvaise volonté caractérisée* » ; enfin, l'exécution forcée ne doit tendre qu'à la réalisation d'une opération prescrite par la loi.

L'exercice du pouvoir de police est donc rigoureusement encadré. Dans les situations autres que celles ci-dessus énumérées, l'administration commet une voie de fait et s'expose à des sanctions du juge. Celui-ci dénoncera systématiquement le recours de toutes les mesures de police à des fins privées ou dans un but d'intérêt général sans rapport avec l'ordre public. Il s'assurera également que les mesures de police recherchent à prévenir des atteintes à la sécurité des personnes et des biens dans le cadre strict des nécessités de sécurité civile.

---

<sup>501</sup> Voir CE, Paris, 4 décembre 2003, affaire Niakate.

## ii -Le problème de responsabilité.

La sécurité civile a pour objet d'assurer la protection des personnes, des biens et de l'environnement. Il semble par conséquent logique de s'intéresser au statut des populations dans ce domaine particulier où les citoyens sont invités à jouer un rôle actif et à s'imposer non plus comme des simples administrés, mais davantage comme des acteurs de la sécurité civile<sup>502</sup>. Trois séries d'hypothèses seront envisagées vis-à-vis des personnes requises, des collaborateurs occasionnels et des victimes des catastrophes.

En effet, outre la consécration de la prééminence des préfets dans la gestion des secours, « *la protection civile utilise les personnels des services publics chargés de la conduite des activités de protection civile, les personnes requises, les recrues du contingent et les volontaires* »<sup>503</sup>.

Cette collaboration mise en place par le législateur est organisée avec les partenaires habituels des autorités en charge des questions de la sécurité civile aussi bien au niveau national que sur le plan local. Y participent également les personnes physiques ou morales qui prêtent leur concours opportunément aux pouvoirs publics pendant les opérations de secours : c'est la collaboration occasionnelle.

Les arrêts Chavat de 1943 et Docteur Giry de 1956<sup>504</sup> ont établi les règles de responsabilité concernant les collaborateurs requis de services publics. Les juges administratifs et judiciaires font bénéficier le requis d'un régime de responsabilité sans faute, fondé sur le risque.

Dans ses conclusions sur l'arrêt Chavat, le commissaire du gouvernement Odent faisait observer à cet égard que :

---

<sup>502</sup> La situation est dans ce contexte similaire à celle de la participation des citoyens à la protection de l'environnement au sujet duquel il a été souligné que « [...] *le droit de l'environnement transforme tout ce domaine en sortant les citoyens d'un statut passif de bénéficiaires et leur fait partager des responsabilités dans la gestion des intérêts de la collectivité toute entière* [...] ». Voir A.C KISS, *La mise en œuvre du droit de l'environnement*, problématique et moyen. Cité par Michel PRIEUR, *Droit de l'environnement*, Paris, Dalloz, 2011, pp. 1152, p. 135.

<sup>503</sup> Article 6 de la loi (du Cameroun) n° 86/016 du 6 décembre 1986 portant réorganisation générale de la protection civile.

<sup>504</sup> Respectivement Cons. d'Etat, 5.mars 1943, Chavat, Gaz.Pal., 1943, 2, 33 et Cass. civ. 23.novembre 1956, D. 1957, 34, concl. Lemoine ; JCP, 1956, II, 9681, note Esmein.

« L'application de la théorie jurisprudentielle du risque nous paraît le corollaire nécessaire de l'obligation faite aux sauveteurs requis de participer, malgré eux, à un service public dangereux, et d'obéir aux ordres qui leur sont donnés. Le requis assume, dans l'intérêt général, certains risques qui excèdent largement ceux qui résultent des conditions normales de la vie en commun. Il est donc juste que le préjudice éventuel subi par les personnes requises ... soit indemnisé par la collectivité, même si aucune faute ne peut être relevée à l'encontre du service ».

En ce qui concerne les problèmes d'imputabilité des collaborateurs occasionnels, ils sont pareils que ceux des requis et ils peuvent par conséquent poursuivre l'Etat en cas de préjudice subi suite au déclenchement d'un plan O.R.S.E.C. Ils bénéficient également du régime de responsabilité sans faute quand leur concours est sollicité ou alors accepté implicitement et qu'ils puissent apporter aux secours un concours effectif.

Enfin, la responsabilité de l'Etat peut être engagée vis-à-vis de tiers victimes d'une catastrophe dans plusieurs séries d'hypothèses : En cas de non déclenchement du plan O.R.S.E.C. ou pour son mauvais fonctionnement ; en cas de sous-estimation d'un sinistre et de ses risques d'extension ; enfin, lorsqu'il s'agit d'un cas de dommage causé involontairement à des tiers par un requis, la responsabilité de la puissance publique peut être engagée.

Le plan O.R.S.E.C peut en définitive être défendu en raison de son efficacité en tant qu'instrument reflexe et opérationnel. Mais, il n'est pas prévu dans tous les Etats de la C.E.M.A.C, et quand c'est le cas, il semble être uniquement efficace sur le papier, c'est pourquoi il fait souvent l'objet de plusieurs critiques.

## **2 -L'efficacité du dispositif O.R.S.E.C.**

Le plan O.R.S.E.C. est au centre de nombreuses controverses. Il est considéré par les uns comme désuet, obsolète et inadapté aux catastrophes majeures. Commentant un sondage S.O.F.R.E.S sur les catastrophes, le volcanologue Haroun Tazieff remarquait que le plan O.R.S.E.C « *est un plan vieux de trente ans de conception obsolète. Il peut fonctionner lors des petites*

*catastrophes naturelles comme une inondation, mais il ne vaudrait pas grand-chose en cas de tremblement de terre ou d'éruption volcanique »*<sup>505</sup>.

Parlant des plans O.R.S.E.C. dans l'un de ses ouvrages, l'auteur est plus poignant :

« Qui dit plan pense en effet succession ordonnée de décisions à prendre et d'opérations à mener pour atteindre un but, en l'occurrence la sécurité. Or les "plans" O.R.S.E.C. ne correspondent guère à cette définition car ils ne sont guère que des listes, listes de personnes et d'organismes, avec adresses et numéros de téléphone, et liste de matériels, listes accompagnées d'instructions à mon avis aussi susceptibles d'aider les préfets à mener leur combat que celles que, en mai 1940, quelques-uns parmi nous avaient refusé de suivre pour résister, aussi efficacement qu'il nous fut possible de le faire, à la Wehrmacht... »<sup>506</sup>.

Pour Tazieff, le législateur en confiant la direction des secours au préfet n'avait pas suffisamment réfléchi à la différence essentielle entre la gestion d'un territoire en temps normal et sa gestion en temps de crise grave, il écrit encore :

« L'Ecole Nationale d'Administration ne prépare pas, et n'a pas vocation à préparer, ses élèves à commander des troupes sur un champ de bataille. Pas plus que l'Ecole militaire n'a à préparer les siens à gérer un département en temps de paix. En chargeant les préfets de mobiliser, diriger, et commander les troupes qui auront à lutter contre les effets d'un tremblement de terre majeur, le législateur a commis une erreur semblable à celle qui consisterait à placer en temps de paix un général de commandos à la tête d'une préfecture »<sup>507</sup>.

Pour prévenir tout mauvais procès à l'encontre du dispositif O.R.S.E.C, Patrick Lagadec abonde dans le même sens que Tazieff. Pour cet auteur, ces plans

« sont de grande valeur pour affronter les accidents classiques, d'une ampleur un peu supérieure à la moyenne. Ils n'ont pas été pensés comme parade devant intervenir à la suite d'une catastrophe comme peut en déterminer un risque

---

<sup>505</sup> Cité par Michel PRIEUR, "Les plans ORSEC", in : Jean-Louis FABIANI/Jacques THEYS, *La société vulnérable* [...], Paris, Presse de l'Ecole Normale Supérieure, 1987, pp. 674, p. 532.

<sup>506</sup> Haroun TAZIEFF, *La prévision des séismes*, Paris, Hachette, 1989, pp. 132. , spc. p. 104.

<sup>507</sup> *Idem*.

technologique majeur. [En abordant cette question], on découvre alors des insuffisances graves et, au-delà encore, l'impuissance »<sup>508</sup>.

Par contre, d'autres observateurs, comme Louis Trogi, pense que s'il est très souvent reproché au plan O.R.S.E.C d'être des « *coquilles vides* » ou des « *plans papier* » ne pouvant apporter des recettes miracles pour gérer une catastrophe,

« cette critique dénote une méconnaissance de la part des auteurs, des principes de base du système : le plan O.R.S.E.C. a été conçu pour être un plan de structure, et rien d'autre. Il doit s'adapter à des situations très variées. Il doit donc, par définition, être suffisamment souple, ce qui devient impossible dès lors que l'on veut atteindre certain niveau de détail »<sup>509</sup>.

A l'analyse, les observations pertinentes qui ont été formulées au sujet des plans O.R.S.E.C. concernent davantage les moyens de secours eux-mêmes, et la manière dont les plans sont élaborés et mis en œuvre par leurs acteurs que sur la doctrine générale et les principes de base de cet instrument de prévision. Et comme certaines critiques portent sur leur contenu presque toujours mal connu par la quasi-totalité des intervenants, l'absence d'exercices de simulation, la collaboration inter-services qui n'est toujours pas facile, et la juxtaposition de services dont les logiques internes sont différentes, et des personnels qui généralement ne se connaissent pas, il y a nécessité de rendre obligatoires des formations communes, des approches de concertations régulières, qui permettront à tous ces acteurs de sécurité civile de se connaître, se comprendre afin de travailler ensemble et mieux se situer dans l'organisation opérationnelle. Il est tout aussi indispensable, ainsi que le rappelait E. L. Quarantelli, d' « *entraîner les gens à faire face à l'inattendu, à se servir de leur imagination et de leur créativité, car c'est de cela qu'ils auront besoin en cas de désastre* »<sup>510</sup>. Il est quasiment inutile de chercher à tout envisager, car, par définition, une catastrophe suscite toujours un effet de surprise.

---

<sup>508</sup> Patrick LAGADEC, *La civilisation du risque, Catastrophes technologiques et responsabilité sociale*, Seuil, Paris, 1981, pp. 240., p.112.

<sup>509</sup> Yves CAUMES / Louis TROGI, « *Plans ORSEC et plans d'urgence* », *op. cit.* , note n° 473, pp. 39-55.

<sup>510</sup> E. L. QUARENTELLI, cité par André DAUPHINE / Damienne PROVITOLLO, *Risques et catastrophes Observer, spatialiser ; comprendre, gérer*, Paris, Armand Colin, 2013, pp. 403, spéc. p. 346.

Plusieurs décennies de pratique ont malgré tout, démontré l'efficacité de l'organisation opérationnelle qui en s'affinant avec le temps, n'a pas connu un changement profond en dépit d'une confrontation malheureusement très fréquente avec la réalité.

Vient en complément de ce dispositif, lorsque l'analyse de la situation est rendue possible, une seconde catégorie de plan de secours, les plans d'urgence qui s'illustrent comme des outils de gestion des crises plus complexes et plus spécialisés.

## **B- Les plans d'urgence.**

Elaborés sous la responsabilité des préfets, les plans d'urgence ont pour objet de répondre à des situations localisées, dont l'ampleur et les effets peuvent être connus à l'avance. L'on peut les classer en trois catégories : les plans particuliers d'intervention (1), les plans de secours spécialisé (2) et les plans rouges (3).

### **1. Les plans particuliers d'intervention (ci- après : « P.P.I. »).**

A l'opposé des plans O.R.S.E.C, les P.P.I sont conçus sur la base d'un schéma préétabli pour faire face aux risques particuliers liés à l'existence et au fonctionnement des installations ou des ouvrages dont l'emprise est localisée. Sont soumises à cette exigence, les installations classées pour lesquelles une planification d'urgence est jugée nécessaire. C'est à titre d'illustration, le cas des établissements présentant des risques graves et très spécifiques pour leur environnement particulièrement vulnérable car souvent très urbanisé.

Font l'objet d'un plan particulier d'intervention, les sites comportant des installations nucléaires de base, les installations classées « Seveso »<sup>511</sup>, les

---

<sup>511</sup> Les Directives européennes, Seveso I n° 82/501/ce du 24 juin 1982 relative aux risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles, et n° 96/82/CE du 9 décembre 1996 dite « Seveso II » relative à la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses ont profondément modifié le droit des installations classées en y introduisant des contraintes sécuritaires aux établissements concernés, telles que : l'établissement des plans d'urgence plus détaillés, testés par des exercices et révisés périodiquement, l'étude de danger plus élaborée et approuvée par les autorités, une politique de prévention des accidents majeurs, un système d'inspection renforcé, un rapport de sécurité plus complet et détaillé revu périodiquement, le

stockages souterrains des gaz toxiques, les lieux de transit et d'activités présentant des dangers graves comme les gares, les aéroports ou les ports.

Mené sous l'autorité du préfet, le P.P.I. est préparé avec l'assistance de l'exploitant à partir des études de danger et du plan d'organisation interne de la structure. Il est mis en œuvre chaque fois que des accidents susceptibles de se produire dans un établissement risquent de déborder les limites de son enceinte. Il comporte un dispositif d'alerte et d'organisation de secours, les consignes d'application, les modalités d'information des populations et des médias ainsi que des annexes comprenant des fiches techniques des produits, le répertoire des moyens et celui des contacts téléphoniques. L'alerte doit provenir de l'exploitant conformément aux modalités du plan d'opération interne de l'établissement. Une fois le P.P.I déclenché, le préfet assume la direction des secours.

Aussi, apparait- il nécessaire et fondamental pour chaque établissement industriel de se doter de tel instrument d'anticipation des risques et crises, dont la mise en œuvre se combine avec les mesures de sécurité internes à l'entreprise. Ces mesures de sécurité propres à l'entreprise, qualifiées de plan d'opération interne (ci-après : P.O.I) sont élaborées sous la responsabilité de l'exploitant.

Le P.O.I a pour objectif de définir l'organisation et les moyens propres et adaptés permettant de maîtriser un accident circonscrit au site. Il est établi par le chef de l'établissement en rapport avec les pouvoirs publics. Ce plan comporte, entre autres, la connaissance et l'évaluation des risques avec des scénarios sur le type de sinistre envisageable, l'estimation des besoins en personnels et en matériels ; la localisation et le recensement des moyens de secours propres à l'entreprise ainsi que les conditions de déclenchement et de mise en œuvre du P.O.I. Le déclenchement d'un P.O.I relève du chef d'entreprise qui est seul responsable de la direction des opérations dans son entreprise.

## **2 -Les Plans de Secours Spécialisés (ci-après : « P.S.S »).**

Cette catégorie de plan est destinée à faire face aux risques technologiques non justiciables d'un P.P.I. Il a également pour finalité de se prémunir contre les risques prévisibles mais non localisés et de nature à porter atteinte aux personnes, aux biens et à l'environnement. Il est préconisé enfin pour lutter contre les risques d'un type commun à tous les départements.

Louis Trogi la range dans une « *catégorie "fourre-tout", mais qui permet une grande souplesse et la possibilité de faire face aux risques particuliers d'un département, en collant au plus près aux besoins* »<sup>512</sup>.

## **3 -Les plans rouges.**

Les plans rouges sont destinés à porter secours à un grand nombre de victimes. Leur particularité est de spécifier les moyens médicaux et les procédures d'intervention d'urgence à mettre en place en vue de parer aux conséquences d'un évènement susceptible de causer de nombreuses victimes.

Ils ont pour mérite de fournir une couverture médicale complète de la chaîne de secours jusqu'aux hôpitaux où sont administrés les soins.

Il importe de souligner par ailleurs, la mise en place dans nombre d'hôpitaux, « *des plans blancs* » en prévision des catastrophes majeures, la préparation de l'alerte et d'un nombre de lits suffisant pour l'accueil des victimes ainsi que le renforcement des équipes médicales et chirurgicales.

En complément de ce dispositif, l'on observe, le développement des services médicaux d'urgence qui relève du ministère de la santé pour leur organisation et des grands centres hospitaliers pour leur emploi et leur gestion.

Quelques constats peuvent être tirés de l'analyse des règles relatives à la planification opérationnelle des Etats de la C.E.M.A.C.

En premier lieu, la planification opérationnelle ne semble pas encore une donnée permanente, ancrée et consolidée dans les pratiques administratives des

---

<sup>512</sup> Yves CAUMES / Louis TROGI, « *Plans ORSEC et plans d'urgence* », *op. cit.* , pp. 39-55.



Etats de la C.E.M.A.C. En réceptionnant le modèle français d'organisation de secours vieux de plusieurs décennies, les principes décrits dans ces plans prennent insuffisamment en compte l'évolution et la spécificité des sociétés africaines et particulièrement celle des Etats de la C.E.M.A.C. Ils n'intègrent pas en particulier les conséquences de la décentralisation et de la déconcentration, avec les moyens très limités des préfets et de la plupart des élus locaux.

De plus, en définissant des schémas de commandement et la détermination des responsabilités des uns et des autres, les législateurs, tout comme les autorités normatives de la sous-région ont fait fi des exigences professionnelles, de la connaissance mutuelles des acteurs et de la formation des décideurs à la gestion des crises qu'une telle opération exige.

Le paradoxe est par conséquent criant : en cas d'accident, même grave, les secours sont généralement bien conduits par les sapeurs-pompiers et tous les autres intervenants. Toutefois, lorsque survient une catastrophe, ces secours sont déplorablement organisés. Haroun Tazieff en donne quelques raisons, encore d'actualité dans le contexte de ce travail :

« Il apparaît que les autorités n'ont pas encore compris qu'entre désastre et catastrophe la différence ne réside pas dans la seule dimension de l'évènement mais aussi, à cause de l'envergure de ce dernier, dans la façon de lui répondre : de même qu'un accident n'est pas simplement un gros incident, une catastrophe est bien plus complexe qu'un accident »<sup>513</sup>.

Dans la même lancée, il relève avec emphase, l'une des carences fondamentales des systèmes de sécurité civile, dont les conséquences sont encore plus perceptibles dans la sous-région : « *De plus, ces autorités manquent, en matière de catastrophe, tout à la fois d'expérience, d'imagination pour aider à réduire les effets négatifs de cette inexpérience, et de modestie* »<sup>514</sup>.

Malgré leur efficacité, et les nombreux avantages que l'on peut en tirer, les plans présentés ci-dessus doivent faire l'objet d'amélioration permanente et, ainsi que le faisaient remarquer des auteurs comme Patrice Lagadec, ou E. L. Quarentelli,

---

<sup>513</sup> Haroun TAZIEFF, *La prévision des séismes, op.cit.*, note n° 428, p. 92.

<sup>514</sup> *Idem.*

il convient pour cela d'éviter certaines erreurs comme « *le plan aveugle* », ou « *le plan parfait* ». Ce qui importe dans la planification opérationnelle, c'est de savoir, ou apprendre à s'adapter et à innover devant le danger. L'unanimité semble se dégager autour de l'idée selon laquelle l'efficacité d'un plan est fonction du degré de participation des populations concernées à son élaboration. L'exemple des *stackholders* aux Etats-Unis est souvent cité. Ce sont des représentants qui détiennent des pouvoirs dans la société civile et sont systématiquement associés à l'élaboration des plans de secours préventifs<sup>515</sup>.

Ce qui importe le plus, comme l'a rappelé André Dauphiné citant E.L. Quarantelli, c'est « *d'entraîner les gens à faire face à l'inattendu, à se servir de leur imagination et de leur créativité, car c'est de cela qu'ils auront besoin en cas de désastre* »<sup>516</sup>. Il n'est pas possible, dans le domaine de la gestion des secours, de tout envisager, car une catastrophe comporte toujours des effets de surprise.

Lorsque le risque se transforme en catastrophe, il est indispensable de disposer des plans adaptés pour réduire les effets de l'aléa et de la vulnérabilité et porter secours aux victimes. Les pays développés améliorent constamment leur plan de secours ; par contre, ceux en voie de développement souffrent d'un déficit certain et d'une qualité relative de leur plan de secours. La pratique régulière d'exercices de simulation anticipant une catastrophe s'impose comme un gage de réussite.

Ce qu'il importe en définitive de souligner à la suite de Hubert Fournier est que les plans O.R.S.E.C constituent un système polyvalent de gestion de crise lorsque la catastrophe ne peut être prévue en terme de probabilité de lieu, d'ampleur ou d'effet. C'est ce qu'on pourrait appeler les plans de structure, élaborés comme les autres et déclenchés par le préfet. L'idée de base est que dans toutes les opérations majeures, la gestion des crises puisse impliquer un organigramme de commandement et de distribution de responsabilités. A cette structure de commandement se greffe un répertoire de moyens de toute nature. Gérer l'imprévisible, selon des principes d'organisation préétablis est bien l'objet du plan

---

<sup>515</sup> André DAUPHINE / Damienne PROVITOLLO, *Risques et catastrophes Observer, spatialiser ; comprendre, gérer, op. cit.*, note n° 439, p. 346.

<sup>516</sup> *Idem.*

O.R.S.E.C dont la mise en œuvre fréquente a permis de tester la valeur. Toutefois, l'auteur relève le total contresens qui consiste à percevoir parfois le dispositif O.R.S.E.C comme un catalogue de réponses programmées à des situations prévues à l'avance. « *O.R.S.E.C ne prévoit pas des situations, O.R.S.E.C prévoit des moyens et une organisation. Tenter d'imaginer a priori toutes les configurations accidentelles possibles, avec pour chacune d'entre elles une réponse simple et spécifique, serait aussi inopérant que de tenter d'entrée de jeu d'appréhender la totalité des coups possibles d'une partie d'échec. Ce qui importe, c'est d'apprendre les règles, les stratégies et les constantes* »<sup>517</sup>. En complément de ce système, lorsque l'analyse prévisionnelle de la situation peut être effectuée, les plans d'urgence constituent des outils de gestion des crises plus complexes et plus spécialisés.

Ce qui invite à préconiser la modernisation des plans de secours O.R.S.E.C des Etats de la C.E.M.A.C. Celle-ci passerait par le renforcement de leur cadre juridique. En l'état actuel des dispositifs de sécurité civile de la sous-région, seule une loi, avec toute sa solennité et son impact, pourrait contribuer à renforcer la valeur de ces plans O.R.S.E.C. Il s'agirait alors de poser les principes généraux de la politique de l'Etat en matière de sécurité civile d'une part, et, d'autre part, de définir les plans nationaux et départementaux en prévoyant pour chaque cas leur objectif et leur modalité d'élaboration. La finalité étant d'améliorer le contenu de ces plans O.R.S.E.C. Au-delà du répertoire de moyens de coordination et de secours, les plans O.R.S.E.C devraient aujourd'hui préciser les éléments d'une stratégie d'intervention. Il serait par conséquent logique que les législateurs de la zone C.E.M.A.C interviennent dans ce domaine aussi névralgique pour la survie des populations au même titre qu'ils le font en matière de défense nationale. L'on pourrait même parvenir, comme le suggère Michel Prieur, à « *constituer une loi-programme pour renforcer les moyens de sécurité civile* »<sup>518</sup>. Une fois une telle loi édictée, les plans O.R.S.E.C auraient alors un caractère obligatoire et officiel, et non plus « *un aspect*

---

<sup>517</sup> Voir de cet auteur, « le rôle de l'Etat face à une crise majeure au niveau local, in Claude GILBERT (dir.), *La catastrophe, l'élu et le Préfet*, Grenoble, PUG, 1990, pp. 295. , pp. 27 et 28.

<sup>518</sup> Michel PRIEUR, *op. cit.* , note n° 505, p. 533.

*quasi clandestin et marginal* », un simple document confectionné par des services de sécurité civile.

Or, aucun Etats de la C.E.M.A.C n'a opté pour une modernisation de la sécurité civile. Les dysfonctionnements, ou les critiques des plans d'organisation de secours qui sont d'ailleurs observables dans tous les systèmes de sécurité civile du monde, ont plutôt entraîné, sous l'égide l'O.N.U/S.I.P.S a préconisé la mise en place des plans de contingence. Sorte de « *baquette magique* » qui s'imposerait comme le cadre commun général destiné à orienter l'action des partenaires institutionnels, des organismes et autres intervenants de la protection civile. Il décrirait ainsi les réponses synergiques et coordonnées aux situations de crise générées par un risque. A ce modèle classique, les Etats de la sous-région intègrent progressivement, et sous l'influence de l'O.I.P.C. à travers la C.E.E.A.C. , les plans de contingence qui répondent à quelque nuance près aux mêmes objectifs que les plans traditionnels d'organisation de secours.

## **Paragraphe II – La gestion opérationnelle**

La gestion opérationnelle vise à régler les problèmes des autorités en charge de la coordination (A), les principes de gestion opérationnelles (B) et la réponse des acteurs de sécurité civile (C).

### **A- Les autorités en charge de la coordination**

La multiplicité des intervenants et la diversité des prestations offertes, parfois concurrentes, font de la coordination la clé de l'efficacité des opérations de secours. Elle se présente comme une technique et une méthode très usitées dans les administrations publiques puis qu'elle est conçue avant tout pour « *mettre en ordre* » un ensemble éparé. Dans la pratique, ce terme emprunte plusieurs modalités. Lucien Sfez considère qu'il s'agit d' « *un mélange indistinct de pouvoir hiérarchique et de concertation, de persuasion et d'arbitrage* »<sup>519</sup>. Dans son principe, la coordination

---

<sup>519</sup> Lucien SFEZ, « L'administration prospective », Paris, A. Colin, p. 238, cité par Bernard MESSENGUE AVOM, *La coordination locale par l'autorité administrative préfectorale au Cameroun*, Thèse de doctorat à l'Université de Droit, d'Economie et des Sciences d'Aix-Marseille, 1993, pp. 432,

des mesures de secours s'effectue au niveau national par le secrétaire général de la Présidence de la République et au niveau territorial par le Préfet qui dispose à cet effet d'importants pouvoirs.

Le cadre normatif de la sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C accorde la part belle à l'intervention étatique par le biais des préfets de département. Représentant de l'Etat, cette autorité apparaît comme un acteur privilégié aussi bien en ce qui concerne sa mission de coordination de la prévision des secours que dans son rôle de direction des opérations d'urgence. L'objectif visé par la coordination préfectorale est l'application et la mise en œuvre dans une tonalité uniforme, de l'ensemble des moyens d'intervention en cas de crise. C'est donc en toute logique que le préfet apparaît comme l'autorité principale de la coordination des secours à l'échelon départemental (1). Toutefois, les législations des Etats de la C.E.M.A.C ont prévu des cas de coordination au niveau élevé de l'Etat, notamment lorsque la catastrophe a une envergure nationale (2).

### **1. A l'échelon départemental**

A l'échelon départemental, le préfet joue un rôle important dans la coordination des mesures de secours (a) et dans la direction des services de secours (b).

#### **a) Le préfet dans son rôle de coordination des mesures de secours**

L'examen de l'ordonnancement juridique des Etats de la C.E.M.A.C. dans le domaine de la planification de secours témoigne de la place centrale accordée au préfet, principal coordonnateur des mesures de secours. Bertrand Pauvert notait dans ce sens que

---

p.35. L'auteur poursuit en précisant que le concept coordination administrative est certainement voisin d'autres notions telles que la concertation (qu'il définit comme étant une modalité qui permet aux autres acteurs de dialoguer avec l'administration au moment même de la conception de la décision), la consultation (qui est une technique administrative très usitée, se différencie de la coordination en ce qu'elle se situe très souvent après la conception de la décision par l'administration. Elle vise dans cette hypothèse à soumettre à l'appréciation des autres parties le projet arrêté ou à arrêter). Coordonner c'est donc « *organiser des relations convenables entre plusieurs unités administratives, c'est-à-dire établir la cohérence entre plusieurs centres de décisions [...]* »

« l'étude du préfet en matière de sécurité civile nous montre un acteur central, situé au carrefour de préoccupations différentes, si ce n'est parfois antagoniste. Intermédiaire entre les collectivités locales et l'Etat, représentant de ce dernier auprès de populations inquiètes et responsable déconcentré de la mise en œuvre d'une compétence interministérielle [...] »<sup>520</sup>.

En matière de risque ou de danger, doit-on rappeler que la responsabilité traditionnelle de l'action qui incombe en premier lieu au maire, n'occulte nullement la prééminence du préfet dans le domaine. Si de par les divers codes communaux de la sous-région C.E.M.A.C, il appartient au maire « *le soin de prévenir par des précautions convenables et de faire cesser par la distribution des secours nécessaires, les accidents et fléaux calamiteux* », le préfet dispose même dans cette hypothèse de larges pouvoirs sur l'action municipale, par le contrôle de la légalité des actes des magistrats municipaux et peut de ce fait vérifier le respect des impératifs de sécurité civile. En vertu du pouvoir de tutelle qu'il exerce sur les communes, le représentant de l'Etat peut demander le réexamen ou l'annulation des actes du maire. La prééminence du préfet en matière de prévention et de gestion des catastrophes est tellement avérée que très souvent il se substitue à des collectivités locales défailtantes et généralement inaptées à apporter des solutions face aux crises de sécurité civile<sup>521</sup>.

Il apparaît que la coordination départementale du préfet dans la gestion prévisionnelle des crises est déterminante. L'idée d'une gestion prévisionnelle des crises remonte d'ailleurs aux plans O.R.S.E.C. dont la finalité est la mise en place rapide et efficace de tous les moyens de secours disponibles lorsque survient la

---

<sup>520</sup> Bertrand PAUVERT, « Préfet et sécurité civile », Journal des Accident et des Catastrophes, n° 41, p. 4. <http://www.jac.cerdacc.uha.fr/internet/recherche/Jcerdacc.nsf/37fce>, consulté le 28 mars 2009.

<sup>521</sup> Bertrand PAUVERT note à ce sujet que l'ampleur des possibilités de contrôle des actes des autorités locales justifie d'ailleurs que la responsabilité de l'Etat soit engagée lorsque le contrôle n'a pas été exercé de manière satisfaisante. Il illustre son propos par une décision de la Cours d'Appel de Lyon du 13 mai 1997 (94LY00923 et 94 LY01204), M. Balusson et autres et Mutuelles du Mans IARD et autres, relative à une coulée de boue ayant submergée le camping du Grand Bornand en 1987. Le juge a admis une responsabilité solidaire de l'Etat par l'action du préfet (il avait accordé l'autorisation de création puis l'extension du camping dans un secteur inondable, sans prescrire des mesures de protection particulière) et de la commune (le maire n'ayant pas exercé ses pouvoirs de police). Voir de cet auteur, « le préfet et la sécurité civile », *idem*, p. 5.

catastrophe. La nécessité d'intervenir quand la sécurité est menacée a conduit à confier au représentant de l'Etat le soin d'organiser les secours dans le département.

Au terme de cette évolution consacrée aujourd'hui par les textes, une typologie de plans déclinée en deux approches conceptuelles, et au centre desquelles se trouve le préfet, ont cours : les plans O.R.S.E.C. d'un côté, et les plans d'urgence de l'autre.

La sécurité des personnes, des biens et de l'environnement étant constitutionnellement consacrée, il est légitime que la préparation de l'ensemble des mesures de sauvegarde en prévision des crises susceptibles d'affecter la sécurité relève du champ d'action du préfet. Privilégié par les textes, chargé d'assurer la coordination de l'ensemble des mesures de secours, le préfet, en tant que représentant de l'Etat, « *n'a cessé d'être conforté [par les textes] dans son rôle de garant de la sécurité collective, habituellement considéré comme relevant de la responsabilité suprême des pouvoirs publics* »<sup>522</sup>.

En ce qui concerne la gestion opérationnelle de la catastrophe, les compétences traditionnelles reconnues au maire<sup>523</sup> dans ce domaine sont tout aussi inopérantes car ne disposant pas de services spécialisés susceptibles d'intervenir à tout moment et les moyens dont il dispose sont généralement très insuffisants. Le préfet intervient alors en tant que responsable opérationnel en mobilisant tous les moyens nécessaires. Il peut également faire appel aux différents services déconcentrés placés sous son autorité capables de fournir des éléments d'expertise et des moyens d'intervention.

Cette position privilégiée de l'autorité administrative locale s'observe également dans la direction de l'action des services de secours.

---

<sup>522</sup> Michel PRIEUR « Introduction », in Claude GILBERT (dir.), *La catastrophe, l'élu et le préfet*, Grenoble, PUG, 1990, p. 19.). Dans le même sens, cet auteur notait que « *Faire face à la crise, aux catastrophes, à l'organisation des secours, c'est bien évidemment une responsabilité suprême des pouvoirs publics au sens le plus large du terme ; cette responsabilité a un fondement et une valeur de nature constitutionnelle [...] par conséquent c'est une exigence qui s'impose aux législateurs, aux pouvoirs publics* ».

<sup>523</sup> C'est en vertu de ses pouvoirs de police municipale que le maire est chargé de prévenir les accidents et d'assurer les secours dans sa commune.

## **b) Le préfet dans son rôle de direction de l'action des services de secours**

La légitimité de la responsabilité du préfet face à la crise est rarement discutée, compte tenu du fait que la pleine mesure de sa fonction se révèle d'ailleurs en situation de crise. En matière de prévention et de gestion des catastrophes précisément, tous les intervenants de sécurité civile s'accordent sur l'intervention du préfet pour diriger les opérations de secours. Les textes confèrent donc au représentant de l'Etat le soin de veiller à la protection des personnes, des biens et de l'environnement, chaque fois que par sa nature et son importance, le risque implique une réponse spécifique, qui requiert la mobilisation de l'ensemble des moyens de secours et leur coordination sur le terrain.

Le déclenchement d'un plan de secours, suite à l'ampleur ou à la gravité des événements, fait du préfet la seule autorité compétente pour gérer la crise. David - Georges Courtois le notait quand il affirmait que

« ce qui caractérise aujourd'hui [...] le rôle de l'Etat, c'est l'idée selon laquelle, à partir d'un certain seuil de gravité et de complexité, l'organisation et la gestion opérationnelle des secours deviennent davantage l'affaire de l'Etat. C'est le passage du risque quotidien à ce que l'on appelle la crise qui fait intervenir l'Etat »<sup>524</sup>.

L'ampleur des dommages causés est l'élément ultime et déterminant de la catastrophe. Sa résolution nécessite l'unité de commandement dans une direction des opérations de secours afin de faciliter la cohérence et l'homogénéité des diverses interventions. La mise en action des différents plans de secours (qui justifie l'intervention de plusieurs acteurs) dont la coordination est d'autant plus une nécessité qu'elle permet finalement de resserrer les structures de commandements et de décision en vue de permettre une meilleure coordination des moyens à engager.

---

<sup>524</sup> Daniel-Georges COURTOIS, « Le rôle de l'Etat dans la gestion des crises », Les cahiers du C.N.F.P.T, 1993, n° 3, p.86. Cité par Bertrand PAUVERT, « Préfet et sécurité civile », *op. cit.*, p. 8.



## **2 -A l'échelon national**

La coordination à l'échelon national n'est pas clairement définie par les diverses législations des Etats de la C.E.M.A.C. Les textes sont quasiment muets sur la question. Toutefois, la pratique prouve qu'en cas de catastrophe d'envergure nationale, l'instance nationale s'approprie la coordination des opérations de secours. Les secours sont donc coordonnés, soit par le ministère en charge des questions de sécurité civile, soit par les services du premier ministre ou du secrétariat général de la présidence de la République.

Cette pratique, qui tend à s'imposer comme une coutume dans la sous-région, mérite d'être étudiée et structurée, en vue de garantir l'efficacité et une parfaite organisation de toutes les ressources de secours nationales, civiles et militaires, publiques ou privées, en temps de paix ou lorsque survient la catastrophe. Un plan O.R.S.E.C national pourrait permettre de fixer les grandes lignes de cette organisation.

Que l'on se place sous l'angle de la coordination nationale ou départementale, ou encore de celui de la direction des secours, les dispositions législatives et réglementaires font incontestablement du préfet un acteur privilégié de la sécurité civile dont les principes de gestions opérationnelles sont clairement affirmés.

### **B- Le principe de gestion opérationnelle**

La gestion opérationnelle ou distribution des secours est dans son essence une opération complexe, en raison des conditions dans lesquelles elle est engagée et du nombre important d'acteurs impliqués lorsque survient une intervention d'urgence. Elle requiert un grand professionnalisme et englobe la gestion des médias, des témoins, des personnes de bonne volonté qui souhaitent participer aux secours ainsi que de tous ceux qui sont impliqués dans les opérations de secours. La prise en compte des principes de l'unité de commandement (1) et celui de la continuité dans les opérations de secours (2) apparait donc comme des gages supplémentaires d'efficacité lors des opérations de secours.

## 1 -Le principe d'unité du commandement

Le principe d'unité de commandement des opérations est l'un des facteurs décisifs de l'efficacité des secours. Napoléon ne disait-il pas que « *rien n'est plus important en temps de guerre qu'un commandement unique* »<sup>525</sup>. Dans la mesure où les circonstances l'admettent, l'unité du commandement requiert la mobilisation de toutes les forces disponibles sous les ordres d'un seul chef sur le champ de l'opération.

Elle se distingue de la direction des opérations de secours qui traduit la légitimité et la compétence juridique de l'autorité de police responsable de l'intervention d'une part, et du commandement des opérations de secours qui exprime l'élément opérationnel subordonné à l'autorité de police et chargé de l'organisation du dispositif de secours d'autre part.

## 2. Le principe de continuité

C'est l'un des principes des services publics<sup>526</sup> appliqué au domaine de la sécurité civile, et particulièrement aux missions des sapeurs-pompiers à l'occasion des opérations de secours. L'essence des missions effectuées par les sapeurs-pompiers ne saurait d'ailleurs tolérer une quelconque rupture dans la continuité des services. Cela présuppose qu'ils disposent en permanence de l'indispensable ressource hydraulique et qu'ils aient une capacité d'intervention en dehors de toute possibilité de risque inadmissible d'une part, et d'autre part, d'une chaîne de commandement programmée et clairement identifiée, comprenant des modalités opérationnelles précises, et tout cela mis en œuvre par l'intermédiaire d'un chef clairement identifié.

Pour être plus efficace, fonctionner en situation dégradée et empêcher que la crise ne stoppe complètement le fonctionnement d'une structure, il importe aux Etats

---

<sup>525</sup> Cité par Jean VIRET / Jean - Luc QUEYLA, *La sécurité civile en France : organisation et missions*, *op. cit.*, note n° 36, p. 254.

<sup>526</sup> Il revient au Pr. Louis ROLLAND le mérite d'avoir identifié en 1926 ce qu'il est convenu d'appeler les « *lois* » du service public qui correspondent aux principes de continuité, d'égalité et de mutabilité. D'autres principes devraient compléter cette trilogie traditionnelle des « *lois* » Roland, la question se posant avec une attention particulière dans le domaine de la sécurité civile. Il s'agit notamment des principes de neutralité et de gratuité.

et aux autres organisations d'entrevoir par anticipation des plans de continuité des activités (ci-après : « P.C.A ») afin de pouvoir déployer des solutions rapides visant à garantir la poursuite et la reprise des activités.

La mise en œuvre d'un tel plan doit répondre à deux objectifs :

- pallier les effets de la crise en assurant un niveau d'activité minimum. Dans le cadre d'un établissement industriel qui fait face à une violente inondation par exemple, la mise en œuvre d'un P.C.A. consisterait à déplacer l'activité du site touché vers une autre plate-forme de production ;

- permettre, comme le soulignent Laurent Combalbert et Eric Delbecque, de « rassurer l'opinion publique et les actionnaires d'un groupe qui voient en cela un signe de professionnalisme ». A titre d'illustration, ces auteurs relèvent qu' « une crise frappant une entreprise cotée pourrait avoir des conséquences sur son cours en bourse si les investisseurs financiers constataient qu'aucune mesure n'était prise pour assurer la continuité, même restreinte de l'activité »

Dans le domaine de la sécurité civile, la distribution des secours impose qu'en toute circonstance, le service soit en mesure d'assurer la continuité des missions. L'essence des missions de secours ne saurait s'accommoder d'une quelconque rupture dans la continuité des missions. Cela pose l'épineux problème de « grève et continuité du service ». Peut-on limiter un mouvement de grève initié par les sapeurs-pompiers ?

Marc Genovese y répond par l'affirmative. Pour cet auteur, « la fonction sociale des services d'incendie ne peut raisonnablement concevoir une interruption de leurs activités opérationnelles »<sup>527</sup>.

En effet, la jurisprudence du Conseil d'Etat limitait déjà en 1950 l'exercice du droit de grève compte tenu de la nécessaire continuité des services publics<sup>528</sup>. De plus, afin de permettre la continuité de certains services publics sensibles, le législateur a privé l'exercice du droit de grève à certaines administrations au premiers

---

<sup>527</sup> Voir de cet auteur, *Droit appliqué aux services d'incendie et de secours*, Paris, Papyrus, 6<sup>e</sup> éd. , 2013, pp. 438, spéc. p. 256.

<sup>528</sup> CE, 7 juillet 1950, Dehaene, GAJA, n° 79.

rang se trouvent les sapeurs-pompiers qui sont dans la quasi-totalité des Etats de la C.E.M.A.C, des corps paramilitaires.

### **C- La réponse des acteurs**

L'organisation propre des acteurs de sécurité civile a trait aux mesures internes mises en place par chacune des personnes publiques ou privées pour se tenir apte à assurer les missions qui lui sont dévolues dans le cadre de l'organisation opérationnelle. Pour ce faire, il incombe en principe à chacun desdits acteurs du plan de décliner leurs actions et leurs organisations afin d'intégrer facilement le dispositif général O.R.S.E.C. C'est fort de cela que Jean Viret note que « *ces organisations doivent prendre en compte les missions O.R.S.E.C. dévolues à chacun. Elles constituent la réponse opérationnelle de l'ensemble des acteurs* »<sup>529</sup>.

Le préfet, qui dirige et coordonne l'action de l'ensemble des intervenants, rappelle les objectifs et les rôles des uns et des autres dans le cadre du plan O.R.S.E.C. qui *devient l'élément « chapeau » et coordonnateur de toutes ces structures internes*, au premier rang desquelles se trouvent les sapeurs-pompiers.

#### **1. Les sapeurs-pompiers.**

Il est illusoire de traiter de sécurité civile en faisant abstraction des sapeurs-pompiers, bras séculier de l'administration dans la prévention et la gestion des catastrophes.

En effet, le dispositif de sécurité civile repose pour l'essentiel, sur l'organisation et les moyens de ces formations militaires inter-armées spécifiques de sécurité civile. Ils ont donc un rôle particulièrement important dans les plans de secours.

Pour les sapeurs-pompiers précisément, la déclinaison interne devrait se retrouver dans les différents documents préalablement mis à jour dans le cadre du fonctionnement normal du service. Il en est ainsi des règlements d'opération qui précisent l'organisation et la mise en œuvre opérationnelle sur un espace territorial

---

<sup>529</sup> Jean VIRET / Jean-Luc QUEYLA., *Sécurité civile en France : organisation et missions*, op.cit., p. 203.

donné. Ce document devrait également apporter le maximum de clarification en ce qui concerne les consignes opérationnelles relatives aux différentes missions du sapeur-pompier et prévoir les modalités de la mise en œuvre de ces moyens par l'autorité compétente dans l'exercice de ses pouvoirs de police.

Le document de planification le plus usité dans le jargon militaire est l'ordre d'opération, autrement dit, la formalisation de l'organisation des sapeurs-pompiers face à un évènement spécifique. Sur la base d'un certain nombre d'indices, ce document détaille des moyens engagés ou susceptibles de l'être, et fixe aussi l'organisation et la montée en puissance du commandement ainsi que la remontée des informations aux différentes autorités. En particulier, ce document détermine le commandant des opérations de secours désigné « chargé sous l'autorité du directeur des opérations de secours, de la mise en œuvre de tous les moyens publics et privés mobilisés pour l'accomplissement des opérations de secours »<sup>530</sup>.

## **2 -Les autres acteurs de sécurité civile.**

En ce qui concerne les maires, en l'absence des plans communaux de sauvegarde qui pourraient constituer l'échelon de proximité des plans O.R.S.E.C. , les missions propres à l'organisation communale en vue de la mise en œuvre des premiers secours sont vraisemblablement les mesures administratives de première urgence comme l'inventaire du matériel à mettre à la disposition des centres de secours, de la police ou de la gendarmerie, la liste et les adresses des personnes à alerter dans la commune, les consignes d'alerte et les missions du personnel d'intervention.

S'agissant des associations, placées sous le contrôle des préfets, (ceux-ci délivrent d'ailleurs les récépissés de reconnaissance juridique), il incombe à cette autorité d'identifier celles des associations intervenant dans la sécurité civile et de préciser les missions qui leurs seront confiées comme par exemple la prise en charge des bénévoles.

---

<sup>530</sup> Bertrand PAUVERT, « Sécurité civile », *in* : Olivier GOHIN/ Xavier LATIUR, Code de la sécurité intérieure, *op. cit.* , note n° 243, p. 285.

L'action sanitaire dans le cadre du dispositif O.R.S.E.C. se résume autour de ce qu'il est convenu d'appeler « *le plan blanc* » qui vise à l'organisation du système hospitalier en cas d'afflux de victimes, la maîtrise et la prise en compte des risques à même d'entraîner le fonctionnement en mode dégradé de la structure médicale.

L'action propre des services de santé consistera donc à préparer les premiers soins aux victimes, toutes les opérations visant à trier les blessés et les morts, l'organisation de l'évacuation des blessés graves dans les hôpitaux et la mise en place des structures d'accueil dans les hôpitaux.

L'énonciation des dispositions propres à chaque acteur a pour finalité la préparation et la mobilisation de chacun des intervenants. Cette anticipation de l'évènement doit nécessairement aboutir à des réactions et à des attitudes efficaces lorsque surviendra la catastrophe, contribuant ainsi au développement et au partage d'une culture commune de sécurité civile. C'est là, la finalité du dispositif O.R.S.E.C. : un instrument conçu avant tout pour réagir face à toutes les situations, prévues ou non, « *grâce à sa conception sous forme de boîte à outils opérationnels* »<sup>531</sup>. C'est également là, la finalité de la sécurité civile ; un ensemble de dispositifs conçus pour sauver les vies humaines lorsque survient une catastrophe. « *Sa survenance est d'autant plus intolérable que la complexité technique et économique de la société actuelle la rend susceptible de produire des conséquences à l'échelle de la planète et de l'espèce humaine tout entière* »<sup>532</sup>. Mais, dans nombre de cas, ces dispositifs de prévention et de gestion des catastrophes se révèlent insuffisants. La mobilisation nationale, en cas de catastrophe elle-même se trouve limitée si bien que des appels à la coopération de la communauté internationale seront nécessaires pour apporter de l'aide aux victimes d'une part, et des moyens financiers et techniques à l'Etat et participer à la reconstruction d'autre part.

En complément de ce dispositif, se met donc progressivement en place certaines directives et grandes orientations de la société internationale dans le

---

<sup>531</sup> Selon les termes de Jean Viret.

<sup>532</sup> Philippe SEGUR, « La catastrophe et le risque naturel- Essai de définition juridique : R.D.P, 1997, p. 1699. Cité par Bertrand PAUVERT, *op. cit.*, note n° 243, p. 250.

domaine de la sécurité des personnes, des biens et de l'environnement des Etats de la C.E.M.A.C.

## **Section II- L'élargissement des missions de prévention aux niveaux sous régional et international**

La thématique des catastrophes naturelles et industrielles, adoubee de leur prévention et de leur gestion, s'est imposée comme une priorité sur la scène internationale depuis trois décennies. Sandrine Revet souligne d'ailleurs qu' « *un consensus s'est formé au niveau mondial autour de la nécessité de réduire les effets de ces phénomènes, alors même que cette responsabilité avait été laissée pendant longtemps à la seule charge des Etats [...]* »<sup>533</sup> dont les politiques mises en place en vue de prévenir les catastrophes ou, de réduire de manière significative leurs effets s'avèrent encore limitées, particulièrement en ce qui concerne les pays en voie de développement, en l'occurrence ceux de la C.E.M.A.C. C'est fort de cela que l'Assemblée Générale des Nations Unies a proclamé une *Décennie internationale de la prévention des catastrophes naturelles*<sup>534</sup>.

C'est dans le cadre de cette décennie que s'est tenue du 23 au 27 mai 1994 à Yokohama au Japon, la première Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes naturelles dont les résolutions ont abouti à l'élaboration d'un « *Plan d'action* » et « *une Stratégie pour un monde plus sûr* ».

Il importe de souligner ici la mise en place des mécanismes internationaux à travers plusieurs conventions tendant à améliorer la préparation aux catastrophes et l'atténuation de leurs effets, en particulier pour les pays en développement. Il est apparu clairement, remarque un auteur, que ces pays moins avancés « *sont les premières victimes des phénomènes catastrophiques naturels et qu'un*

---

<sup>533</sup> Sandrine REVET, « *les organisations internationales et la gestion des risques et des catastrophes "naturelles"* », Les Etudes du Centre d'Etudes et de Recherches Internationales (C.E.R.I), n° 157, septembre 2009, p. 3. <http://www.ceri-sciencespo.com/publica/etudes>, consulté le 28 octobre 2013.

<sup>534</sup> L'Assemblée générale des Nations Unies a proclamé cette décennie internationale de la prévention des catastrophes naturelles à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1990 par résolutions 43/202 du 20 décembre 1988 et 44/236 du 22 décembre 1989.

*développement durable de leurs économies doit passer par l'adoption de mesures adéquates visant à réduire leur vulnérabilité »*<sup>535</sup>.

La conséquence de ces orientations internationales est l'édition d'un faisceau de directives visant à renforcer et à compléter les dispositifs normatifs de sécurité civile des pays pauvres. Il est « *évident qu'un droit des catastrophes comporte nécessairement des règles qui [concernent] la prévention de l'évènement catastrophique et la réduction de ses effets dommageables »*<sup>536</sup>.

Pour ce faire, le premier des principes du Programme des Nations Unies pour l'Environnement (P.N.U.E.) de 1978 énonce qu' « [...] *il est nécessaire que les Etats coopèrent afin de contrôler, prévenir, atténuer ou supprimer les effets néfastes sur l'environnement qui pourraient résulter de l'utilisation de ces ressources [...] »*<sup>537</sup>.

De manière générale, le principe 9 du paragraphe 3 recommande dans la même perspective que :

« Les Etats intéressés devraient coopérer, notamment en convenant le cas échéant, des plans pour circonstances imprévues et en se prêtant mutuellement assistance afin de prévenir des situations graves et d'éliminer, d'atténuer ou de corriger dans la mesure du possible les effets de telles situations ou de tels évènements »<sup>538</sup>.

Certains auteurs s'accordent donc à parler aujourd'hui des « *risques sans frontière »*<sup>539</sup> qui ne peuvent plus être gérés dans le cadre d'un Etat et de la nécessité d'une « *gouvernance globale des risques »*. Ainsi, les politiques nationales

---

<sup>535</sup> Charles LEBEN, *Vers un droit international des catastrophes ? op. cit.*, pp. 31 et 32. De plus, dans la revue du Département des affaires humanitaires des Nations Unie (D.H.A News) de janvier - février 1993, l'auteur souligne qu'il est expressément mentionné aux pages 26 et 27 que « [l]a liste des catastrophes qui ont entraîné le plus grand nombre de victimes entre 1960 et 1981 montre que toutes se sont produites dans des pays à faible revenu : Bangladesh, 633 000 morts ; Chine, 247 000 morts ; Nicaragua, 106 000 morts ; Ethiopie, 103 000 morts. Des cent neuf pires catastrophes naturelles qui se sont produites entre 1960 et 1987, quarante et une, donc une minorité, se sont produites dans les pays en développement. Mais le nombre de décès survenus dans les populations s'élève, pour ces pays, à 758 850 morts contre 11 441 dans les pays développés. Les coûts économiques directs des catastrophes naturelles, évalués à 44 milliards de dollars à la fin des années quatre-vingt, se montait à 60 milliards de dollars en 1992 et pourrait atteindre 100 milliards à la fin du siècle ».

<sup>536</sup> Charles LEBEN, *idem*, p. 50.

<sup>537</sup> Voir texte intégral dans Laurence BOISSON de CHAZOURNES / Richard DESGAGNE / Cesare ROMANO : *Protection internationale de l'environnement Recueil d'instruments juridiques*, Paris, A. Pedone, 1998, p. 30.

<sup>538</sup> *Idem*, p. 33.

<sup>539</sup> C'est le cas des changements climatiques ou de certaines pandémies.



apparaissent de plus en plus soumises à des impératifs internationaux aussi bien en matière de conception que d'outils de prévention et de gestion des risques et crises de sécurité civile. L'appareillage législatif et réglementaire mis en place ou en cours dans les Etats de la C.E.M.A.C n'en est pas moins épargné, quand il ne s'inspire pas tout simplement des recommandations de l'ordre juridique international. Sandrine Revet remarque alors que

« ce déploiement d'acteurs, de concepts et d'instruments internationaux de la gestion des risques et des catastrophes " *naturelles* " [et technologiques] sur une scène nationale incite à comprendre l'origine, la façon dont ils circulent au niveau mondial et plus largement, les logiques dont ils sont les révélateurs »<sup>540</sup>.

Dans le contexte de l'étude, l'élargissement des missions de sécurité civile sur le plan international peut être envisagé sous le double plan de la coopération préventive dans le cadre des risques et des catastrophes d'origine non humaine (paragraphe I) d'une part, et celui des risques et des catastrophes d'origine humaine d'autre part (paragraphe II).

### **Paragraphe I- La coopération préventive dans le cadre des risques et des catastrophes d'origine non humaine**

La coopération préventive en matière de risques et de catastrophes d'origine non humaine vise à adopter un train de mesures de renforcement des capacités des Etats à faire face à ce type de phénomènes. C'est le cas de la plupart des phénomènes naturels pour lesquels la prévention consiste à atténuer, à réduire ou à limiter les effets des catastrophes. S'agissant de l'impact de ces catastrophes naturelles, plusieurs études ont démontré leur gravité dans les pays en développement dépourvus de moyens et de technologie ainsi que d'expertises pour faire face aux dommages causés par « *ces forces de la nature* ». Il est couramment

---

<sup>540</sup> Sandrine REVET, *op. cit.*, note n° 533, p. 5.

cité l'exemple du Japon, pays hautement sismique qui subit des dommages moins importants que des régions similaires sous développées d'Amérique du sud<sup>541</sup>.

Il s'agit dans ce cas, moins d'empêcher que le risque se transforme en catastrophe que de l'évaluer scientifiquement, d'apprêter les divers plans d'intervention, de disposer des services météorologiques et d'autres systèmes d'alerte efficace pour réduire les effets destructeurs des catastrophes. Or dans ce domaine, les Etats de la C.E.M.A.C sont très dépourvus. Pourtant, le principe même de cette coopération préventive est de parvenir à des actions conjointes et coordonnées en vue de l'atteinte des résultats communs dans un ou plusieurs secteurs des relations internationales. Dans le domaine des risques naturels cette coopération devrait parvenir, tel que le souligne Charles Leben, à

« mettre à la disposition de tous les Etats (et bien naturellement les pays en développement) l'ensemble des techniques d'évaluation des risques, de construction, de préparation des secours, d'évacuation des populations, de formation de sauveteurs, etc., qui permettrait à chacun de bénéficier de l'expérience de tous »<sup>542</sup>.

Une telle coopération préventive est parfois l'œuvre de bon nombre d'organisations internationales souvent spécialisées dans le domaine des risques et des crises de sécurité civile. C'est sans doute parce qu'elle était pleinement consciente de sa responsabilité de promouvoir la coopération internationale dans l'étude des catastrophes naturelles et de la mise au point des technique permettant d'atténuer les dangers qui en résultent que l'Assemblée générale des Nations Unies

---

<sup>541</sup> Les catastrophes naturelles provoquent 63 morts, en moyenne annuelle au Japon contre 2900 au Pérou. Raisons qui ont motivé les pays d'Amérique Latine et ceux d'Afrique d'insister lors de la Conférence de Yokohama sur des analyse visant à démontrer que les catastrophes sont aussi les témoins de « *problème de développement non réglés et qui doivent être analysés sous l'angle de l'économie politique et non pas seulement en tant que simples faits de la nature qui s'expliquent par des causes exclusivement techniques. 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.* » Voir le rapport sur la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes naturelles, A/CONF.172/9.

<sup>542</sup> Charles LEBEN, « Vers un droit international des catastrophes », *op. cit.* , note n° 289, p. 60.

a proclamé la Décennie internationale de la prévention des catastrophes naturelles pour réduire l'impact des catastrophes naturelles<sup>543</sup>.

Les résolutions de la Conférence de Yokohama invitaient déjà les Etats à mettre en place des politiques nationales globales de gestion de tel type de catastrophe, et aussi à partager les informations, les expériences, les technologies au niveau international en vue de réduire les pertes découlant des catastrophes. Tel est le sens du principe 8 de cette Conférence :

« La communauté internationale reconnaît la nécessité de mettre en commun les techniques nécessaires pour prévenir les catastrophes et en atténuer les effets, ces techniques devant être mises à disposition librement et dans les délais appropriés dans le cadre de la coopération technique ».

Le point 5 précise par ailleurs :

« Il faudrait mettre les techniques et données appropriées ainsi que tous les moyens d'information correspondants à la libre disposition de tous, notamment des pays en développement, en temps voulu [...] »

Fort est de constater que des doutes subsistent toutefois quant à la volonté des pays développés à procéder au transfert de technologie utile à la prévention des catastrophes aux pays en voie de développement comme le recommandent les directives internationales. Ces recommandations n'expriment pour le moment que des vœux, car il n'est pas certain qu'il se dégage sur ce plan un réel progrès par rapport à la formulation du principe 20 de la déclaration de Stockholm qui entendait déjà en son temps

« encourager et faciliter la libre circulation des informations les plus récentes et le transfert des données d'expérience, en vue d'aider à la solution des problèmes d'environnement [et sollicitait que les pays développées puissent mettre] les techniques intéressant l'environnement à la disposition des pays en voie de

---

<sup>543</sup> C'est précisément à partir des années 1990 que les actions de prévention sont au centre des préoccupations des organisations et des directives internationales. Désormais, il est beaucoup plus question d'identifier et de prévenir les causes profondes des catastrophes que de gérer les situations d'urgence. Selon des auteurs, « *la Décennie internationale pour la prévention des catastrophes naturelles (1990-2000) marque ce tournant de pensée en développant une réflexion et une mobilisation de la communauté internationale en matière de prévention et de réduction des risques naturelles* ». Voir André DAUPHINE / Damienne PROVITOLLO, *Risques et catastrophes Observer, Spatialiser, Comprendre, Gérer*, Paris, Armand Colin, 2013, p. 332.

développement, à des conditions qui encouragent une large diffusion sans constituer pour eux une charge économique ».

Ces initiatives de la société internationale sont restées lettre morte en dépit de deux autres recommandations édictées dans le même sens.

La première, issue du principe 20 de la Déclaration de Rio soulignait que « *les Etats devraient coopérer en vue d'accroître le renforcement des capacités endogènes aux fins du développement durable en améliorant la compréhension scientifique par des échanges des connaissances scientifiques et technologiques [...]* », et la seconde, la résolution 46/182 du 19 décembre 1991 des Nations Unies précisait impérativement que « *la Communauté internationale doit aider comme il convient les pays en développement à renforcer leurs capacités en ce qui concerne la prévention des catastrophes et l'atténuation de leurs effets* ». Ces conventions expriment bien, l'une comme l'autre, des vœux sans véritables engagements juridiques spécifiques. L'on peut en déduire, selon les conclusions de Michel Virally que ces engagements

« ne constituent pas des textes internationaux ayant une portée juridique dans les relations mutuelles entre leurs auteurs les textes comportant des engagements à l'égard desquels les Etats qui les ont accepté ont entendu se lier seulement sur le plan politique et qui déploient tous leurs effets sur ce plan »<sup>544</sup>.

Sous l'angle des risques et des catastrophes d'origine humaine, la coopération préventive semble présenter un autre visage.

## **Paragraphe II – La coopération préventive dans le cadre des risques et des catastrophes d'origine humaine**

Dans le cadre des risques et catastrophes d'origine humaine, la coopération préventive a pour objectif l'adoption des mesures d'évitement des crises, ou le cas échéant, la réduction des effets au cas où les premières mesures se seraient

---

<sup>544</sup> Conclusion du rapporteur Michel VIRALLY, reproduites à la suite de la résolution adoptée à sa session de Cambridge par l'Institut de droit international le 29 octobre 1983 « Textes internationaux ayant une portée juridique dans les relations mutuelles entre leurs auteurs et textes qui en sont dépourvus », § 4, I.D.I. , *Annuaire*, 1984, vol. 60, II, p. 288. Voir Jean SALMON (dir), *Dictionnaire de droit international public, op. cit.* , note n° 8, p. 427.

avérées insuffisantes. L'on fera donc cas des catastrophes industrielles et celles politiques dont la conséquence première est le déplacement massif des populations. Ce déplacement des personnes à l'intérieur de leur propre pays interpelle le droit international des catastrophes, applicable y compris aux situations de violence interne, et régissant l'action internationale multilatérale en de telles circonstances.

### **A- Le cas des catastrophes industrielles**

La problématique de la coopération préventive dans le domaine des catastrophes industrielles ou technologiques a été posée par Charles Leben en terme « *d'obligation de prévenir* ». L'interrogation porte sur la question « *de savoir si l'obligation de prévention qui pèse sur un Etat va jusqu'à l'obliger à informer, et sous quelles formes, ses voisins des risques encourus du fait de l'activité industrielle [...] entreprise sur son territoire et cela, [...], avant toute catastrophe actuelle ou imminente* »<sup>545</sup>.

Sur la question, Cesare P.R. Romano dans une étude lève tous les doutes. Il souligne précisément « *que les Etats sont juridiquement tenus de procéder à des échanges d'information dès qu'ils ont des raisons de penser qu'une activité proposée ou en cours sur leur territoire ou sous leur juridiction comporte un risque de dommages frontaliers importants* »<sup>546</sup>. Il est de surcroit question d'une manière générale, de faire respecter par les opérateurs, des règles de sécurité dont l'origine peut être nationale où relevant du droit international. C'est, à titre d'illustration, le sens de l'article 3 paragraphe I de la Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels qui énonce que :

« Les Parties [...] prennent les dispositions appropriées et coopèrent [...] afin de protéger les êtres humains et l'environnement contre les accidents industriels en prévenant ces accidents dans toute la mesure du possible, en réduisant la fréquence

---

<sup>545</sup> Charles LEBEN, *op. cit.*, p. 62.

<sup>546</sup> Cesare P.R. ROMANO, « l'obligation de prévention des catastrophes industrielles et naturelles », in *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles*, David D. CARON et Charles LEBEN (dir.) La Haye, Martinus Nijhoff Publishers, 2001, p. 409.

et la gravité et en atténuant les effets. A cette fin, des mesures préventives sont appliquées »<sup>547</sup>.

Cette énonciation justifie pourquoi dans le domaine des risques industriels, la prévention soulève une autre problématique ; celle de la maîtrise technologique et de la diffusion large des connaissances techniques. C'est donc à juste titre que dans son principe 8, la Conférence de Yokohama a fait du transfert de technologie une obligation de prévention des catastrophes<sup>548</sup>.

Cette obligation d'information du risque existant appelle nécessairement celle d'entrer en consultation comme l'énonce la Convention de Vienne du 20 septembre 1994 sur la sûreté nucléaire déclinée à l'intention de chaque partie qui doit mettre en place les mesures nécessaires afin de

« consulter les parties contractantes voisines d'une installation nucléaire en projet dans la mesure où cette installation est susceptible d'avoir des conséquences pour elles, et, à leur demande, de leur communiquer les informations nécessaires afin qu'elles puissent évaluer et apprécier elles-mêmes l'impact possible sur leur propre territoire de l'installation nucléaire du point de vue de la sûreté »<sup>549</sup>.

S'il peut être rétorqué que le risque nucléaire n'existe pas dans les Etats de la C.E.M.A.C., la question revêt toute son importance compte tenu de l'impact transfrontalier de tels risques, quand bien même cette obligation d'information et de communication relèverait du droit international coutumier, donc fragile et aléatoire<sup>550</sup>. Par ailleurs, même dans le cadre des activités industrielles ordinaires qui sont tout

---

<sup>547</sup> Convention de la C.E.E/O.N.U sur les effets transfrontières des accidents industriels du 17 mars 1992. Voir Charles LEBEN, *op.cit.*, note n° 289, p. 52.

<sup>548</sup> Voir *supra*.

<sup>549</sup> Texte dans R.G.D.I.P, 1994, pp. 1081-194, référencé par Charles LEBEN, *op.cit.*, note n° 289, p. 62.

<sup>550</sup> Charles LEBEN note à cet effet que « *comme pour toute règle purement coutumière, [...] son interprétation est livrée aux Etats eux-mêmes. Chacun d'entre eux est à même de donner sa propre interprétation de ce qu'il considère être une activité dangereuse et du caractère approprié de son attitude en matière de prévention et d'information [...]* Si l'on se situe dans le cadre de la société internationale décentralisée, la reconnaissance d'une telle obligation coutumière sert essentiellement à donner une base juridique à un processus de pressions internationales sur un Etat dont l'attitude est jugée dangereuse, les Etats intervenants opposant leurs propres évaluations de la dangerosité de l'activité en cause à celle de l'Etat visé. Celui-ci invoquera, naturellement, sa propre appréciation souveraine, et le reste sera fonction de l'étendue des pressions internationales et de la sensibilité de l'Etat visé à ces pressions. » Charles LEBEN, « Vers un droit international des catastrophes ? » *idem*, p. 63.

aussi susceptibles de produire des dommages catastrophiques d'envergure, il est difficile de pouvoir réunir les conditions pour une action internationale. Cela dépend toujours de la bonne volonté des Etats d'évaluer ses risques et d'en assumer la communication.

Finalement, la coopération préventive, tant en ce qui concerne les catastrophes d'origine humaine ou celle dites non humaine reste à parfaire. Il y a toutefois lieu d'espérer que ces énoncés internationaux (qualifiés de « *soft law* » ou de « *droit mou* ») pris dans le sens de processus à finalité normative, puissent aboutir par accumulation contingente des prétentions normatives, à la constitution de normes nouvelles à caractère juridiquement obligatoire. Les pays en développement, notamment ceux de la C.E.M.A.C, en tireraient un grand profit ; particulièrement dans le cadre des recommandations relatives au transfert des technologies, affirmées maintes fois dans les conventions internationales. Ils peuvent également être considérés comme une manifestation des temps modernes de « *l'opinio juris sive necessitatis* », traduction de la « *conviction des Etats qu'en adoptant de façon suffisamment constante et uniforme un certain comportement, ils se conforment à une règle de droit international coutumier* »<sup>551</sup>. Dans ce cas, l'une des explications consisterait à interpréter la volonté exprimée par voie de résolution comme une adhésion à la règle qui y est formulée. La Cour internationale de justice a eu l'occasion de mettre en évidence ce processus :

« L'effet d'un consentement au texte de telle résolution ne peut être interprété comme celui d'un simple rappel ou d'une simple spécification de l'engagement conventionnel pris dans la Charte. Il peut au contraire s'interpréter comme une adhésion à la valeur

---

<sup>551</sup> Jean SALMON, *op. cit.* , note n° 8, p. 781. L'on notera que dans l'affaire du Plateau continental de la Mer du Nord, rendue par la C.I.J dans un arrêt du 20 février 1969, « *A constituer l'opinio juris (...) deux conditions doivent être remplies. Non seulement les actes considérés doivent représenter une pratique constante, mais en outre ils doivent témoigner, par leur nature ou la manière dont ils sont accomplis, de la conviction que cette pratique est rendue obligatoire par l'existence d'une règle de droit. La nécessité de pareille conviction, c'est-à-dire l'existence d'un élément subjectif, est implicite dans la notion même d'opinio juris sive necessitatis. Les Etats intéressés doivent donc avoir le sentiment de se conformer à ce qui équivaut à une obligation juridique* ». Voir du même auteur, p. 781.

de la règle ou de la série de règles déclarées par la résolution et prises en elles-mêmes »<sup>552</sup>.

Cela étant, le cadre des engagements conventionnels des Etats en matière de coopération préventive dans le domaine des risques des catastrophes non humaine est, pourrait-on dire, en nette progression. L'intérêt de la communauté internationale à l'égard de certaines situations dites critiques est en voie de reconnaissance progressive.

## **B- Le cas des catastrophes d'origine politique**

La question de la coopération préventive dans le domaine des catastrophes d'origine politique, c'est-à-dire des situations d'effondrement d'un Etat sous l'effet de violence interne, est difficilement envisageable en termes d'obligation d'informations mises à la charge des Etats concernés. Le principe d'une société internationale composée d'Etats souverains, égaux en droit et garant de la sécurité des personnes et des biens est souvent battu en brèche face au risque de désordre ou d'instabilité susceptible d'aboutir à l'éclatement ou à la négation des Etats. C'est dans cet élan, écrit Isabelle Giraudou,

« qu'un droit des catastrophes, s'il veut tenir compte de la société internationale réelle - c'est-à-dire de l'altération de la souveraineté interne de certains Etats et de l'apparition corrélative de zones d'insécurité - devra porter non seulement sur les populations en détresse mais aussi sur "*l'Etat en détresse*"<sup>553</sup>, et tirer les conclusions qui s'imposent sur leur souveraineté externe »<sup>554</sup>.

Ces situations de violence posent au droit, en l'occurrence au droit humanitaire international et aux droits de l'homme, le défi de protéger les populations à l'intérieur des frontières nationales face à l'incapacité d'un Etat d'assurer la sécurité collective de ses populations.

---

<sup>552</sup> C.I.J. , *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci, fond*, arrêt du 27 juin 1986, *Rec.* 1986, p. 100, § 188. Voir Jean SALMON, *supra*, p. 374.

<sup>553</sup> L'expression est empruntée à H. Thierry, « *l'Etat et l'organisation de la société internationale* », *l'Etat souverain à l'aube du XXIe siècle*, colloque de Nancy, S.F.D.I, Paris, Pédone, 1994, p. 202.

<sup>554</sup> Isabelle GIRAUDOU, « Les déplacements massifs de la population liés à la violence interne aux Etats : catastrophe humanitaire et protection internationale des victimes », *in : Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles*, David D. CARON et Charles LEBEN (dir.) La Haye, Martinus Nijhoff Publishers, 2001, p. 178.



Afin d'atténuer les souffrances des victimes, prises dans l'engrenage de la violence interne, et réduire les destructions qui accompagnent les catastrophes, qu'elles soient naturelles ou d'origine humaine, des stratégies institutionnelles s'articulant autour des notions de protection et de prévention ont été mises en place au sein des Nations Unies pour sauvegarder les intérêts et les droits fondamentaux des victimes.

L'évolution de la dialogique catastrophe-droit de l'Homme en droit international (1) et les principes directeurs appliqués en cas de violence interne (2) constituent les deux axes de l'analyse.

### **1. L'évolution de la dialogique catastrophe - droits de l'Homme en droit international**

L'évolution de la dialogique catastrophe - droits de l'Homme est progressive. Sur la scène internationale, l'on assiste tout d'abord au peu d'intérêt que le droit des catastrophes accorde aux droits de l'Homme (a), puis l'on verra une prise en compte timide des catastrophes dans le droit international des droits de l'Homme (b).

#### **a) Le peu d'intérêt du droit international conventionnel des catastrophes pour les droits de l'Homme**

Les liens entre catastrophes et droits de l'Homme sont à première vue difficilement conciliables. Généralement, l'on fait valoir la théorie des circonstances exceptionnelles ou de la force majeure pour justifier d'une dérogation temporaire aux règles existantes. Le droit tend dans ces conditions à s'effacer sous le prétexte de la crise. Ainsi, la Convention de Bruxelles sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution des hydrocarbures de 1969 énonce que le propriétaire du navire n'est pas responsable si le dommage résulte « *d'un phénomène naturel de caractère exceptionnel* ». Ce principe est également consacré en cas d'accident nucléaire, par la Convention de Vienne de 1963 qui prévoit en son article 3 l'exonération de la responsabilité civile de l'exploitation en cas de « *cataclysmes naturels exceptionnels* ».

Que dire des droits de l'Homme en cas de force majeure ? Selon Michel Prieur, « [ j]us qu'alors le problème ne s'est pas encore posé au plan juridique car en réalité la question des droits de l'homme en cas de catastrophe reste peu

étudiée »<sup>555</sup>. Il importe toutefois de souligner que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques prévoyait déjà la possibilité aux Etats de déroger aux obligations prévues dans le Pacte « *dans le cas où un danger public exceptionnel menace l'existence de la nation* »<sup>556</sup>. La Convention européenne des droits de l'homme contient des dispositions similaires. En son article 15, les Etats peuvent déroger aux obligations « *en cas de guerre ou en cas d'autre danger public menaçant la vie de la nation* »<sup>557</sup>.

Un tour d'horizon des Conventions traitant des catastrophes permet de constater que celles-ci sont très peu nombreuses ; quand bien même elles existeraient, les Etats n'éprouvent pas un engouement à les ratifier. De plus, les questions des droits de l'homme ne sont que rarement prises en considération. A titre d'illustration, la Convention de Genève sur la prévention des accidents industriels majeurs du 22 janvier 1993, entrée en vigueur en 1997 avec dix-sept ratifications, se limite uniquement au traitement des accidents majeurs causés par des produits chimiques dangereux.

La Convention de Tempere du 18 juin 1998 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, entrée en vigueur depuis 2005 et ratifiée par quarante-six Etats, n'aborde pas de manière spécifique la question des droits de l'homme. Pourtant, ce traité est porteur d'une contribution significative à l'organisation des secours en réduisant les obstacles réglementaires relatifs à l'utilisation des ressources des télécommunications en période de catastrophe et en définissant les conditions d'utilisation des télécommunications dans les zones sinistrées. Il met en exergue l'importance des informations rapides, précises et fiables dans la réduction des pertes humaines, des dégâts aux biens et à l'environnement et constitue à ce titre, « *un instrument technique de résilience à la catastrophe en rendant effectif le droit à l'information et à la communication* »<sup>558</sup>.

---

<sup>555</sup> Michel PRIEUR, *Droit de l'environnement durable*, Bruxelles, Bruylant, 2014, pp. 1048. , spéc. p. 933.

<sup>556</sup> Article 4-1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966.

<sup>557</sup> Article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme.

<sup>558</sup> Michel PRIEUR, *op. cit.* , note n° 556, p. 940.

C'est la Convention cadre d'assistance en matière de protection civile, signée à Genève le 22 mai 2000 et entrée en vigueur 2001 qui laisse entrevoir des germes de fondement de l'intégration des droits de l'Homme dans les catastrophes au niveau des grands principes. Les articles 3 - C et 3 - D énoncent respectivement que « [l']assistance devra être fournie sans aucune distinction notamment de race, de couleur, de sexe, de religion, d'opinion politique ou autre, d'origine nationale ou sociale, de fortune, ou de toute autre situation », et que « l'assistance sera entreprise dans un esprit d'humanité, de solidarité et d'impartialité ».

#### **b) La prise en compte timide des catastrophes dans le droit international des droits de l'Homme**

Les relations entre les droits de l'homme et les catastrophes demeurent encore en l'état actuel du droit international, timidement mentionnées dans les documents internationaux. En réalité, comme le souligne Michel Prieur, « *c'est la généralisation de la reconnaissance de l'environnement en tant que droit de l'homme qui a conduit à associer également droit de l'homme à catastrophe* »<sup>559</sup>. Le rapport général de la 60<sup>e</sup> session de la Commission de Droit International (ci-après : « C.D.I. ») à l'Assemblée générale de l'O.N.U. appelait déjà l'attention en relevant l'éventualité « *de déterminer des droits et des devoirs qui s'appliqueraient en cas de catastrophe* »<sup>560</sup>.

Les rapports entre droits de l'homme et catastrophes trouvent une attention particulière portée aux personnes les plus vulnérables dans les Conventions des Nations Unies conclue à New York le 13 décembre 2006 relatives aux droits des personnes handicapées et dans la Charte africaine des droits des personnes handicapées et du bien-être de l'enfant de 1990.

D'autre part, le principe de l'universalité des droits de l'Homme est un déterminant important qui amène à croire que les droits de l'Homme sont indérogeables même dans les cas des catastrophes. D'ailleurs, selon l'article 3 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme, « *tout individu a droit à la vie, à la liberté et à la sûreté de sa personne* », indépendamment de toute menace ou de la

---

<sup>559</sup> Michel PRIEUR, *idem*, p. 933.

<sup>560</sup> 60<sup>e</sup> session, C.D.I., 2008, p. 337

survenance d'une catastrophe. Cette application des droits de l'Homme dans le temps et dans l'espace justifierait peut être le nombre limité des conventions internationales sur les droits de l'Homme qui font référence aux catastrophes. Il faut remonter à la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant de 1990 et à la Convention sur les droits des personnes handicapées de New-York de 2006 qui visent expressément les catastrophes.

La Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant, entrée en vigueur depuis 1999 énonce en son article 23, au paragraphe 4 consacré aux « *enfants réfugiés* » que « *[l]es dispositions du présent article s'appliquent mutatis mutandis aux enfants déplacés à l'intérieur d'un pays que ce soit par suite d'une catastrophe naturelle, d'un conflit interne, de troubles civils d'un écroulement de l'édifice économique et social, ou de toute autre cause* ».

Quant à la Convention de New-York du 13 décembre 2006 relative aux droits des personnes handicapées, entrée en vigueur en 2008,

« *[l]es Etats Parties prennent, conformément aux obligations qui leur incombent en vertu du droit international humanitaire et le droit international des droits de l'Homme, toutes mesures nécessaires pour assurer la protection et la sûreté des personnes handicapées dans les situations de risque, y compris les conflits armés, les crises humanitaires et les catastrophes naturelles* »<sup>561</sup>.

## **2 -Les principes directeurs appliqués en cas de violence**

L'on distinguera les principes directeurs de protection des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays suite aux violences internes (a), des principes directeurs de prévention dans le cadre des personnes déplacées (b).

---

<sup>561</sup> Article 11 de la Convention de 2006.

**a) Les principes directeurs de protection des personnes déplacées<sup>562</sup>  
à l'intérieur de leur pays suite aux violences internes**

L'idée de base ici est de permettre aux populations de jouir pleinement des droits de la personne humaine dans un contexte de violence interne. Cette volonté de protection des droits fondamentaux des citoyens a abouti dans les années 2005 à une forme d'obligation positive de secours humanitaire sous forme de responsabilité de protéger<sup>563</sup> les populations contre les génocides, les crimes de guerre, les nettoyages ethniques et les crimes contre l'humanité<sup>564</sup>. L'analyse conduit en conséquence à parcourir les mesures de respect du droit international humanitaire, et, celles relatives à la protection contre les déplacements arbitraires des populations.

S'agissant du premier cas, le droit international humanitaire (ci-après : « D.I.H. ») désigne une branche spéciale du droit international appelée aussi « *droit des conflits armés* » ou « *droit de la guerre* ». Selon Françoise Bouchet-Saulnier,

---

<sup>562</sup> D'après la définition des Nations Unies rappelée par Jean SALMON, les personnes déplacées sont celles « *qui ont été forcées de fuir leurs foyers soudainement ou de manière imprévue et en grand nombre ; par suite d'un conflit armé, de troubles internes, de violation systématiques de droit de l'homme ou de catastrophes naturelles ou causées par l'homme ; et qui se trouvent sur le territoire de leur propre pays.* » Voir de cet auteur, *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant/ AUF, 2001, pp. 1198, p. 822.

<sup>563</sup> L'émergence de la notion de « *responsabilité de protéger* » ouvre une étape importante dans le droit international humanitaire, elle ne va pas sans soulever de divergences au sein de la communauté internationale. Le respect de l'intégrité territoriale des Etats ne conférant pas aux gouvernants le droit d'opprimer, de « *tuer* » ou de « *massacrer* » les populations sous quelque prétexte s'est traduit par l'édiction sur le plan international des recommandations visant à consacrer le principe d'un libre accès aux victimes. Si l'application de ce principe peut contribuer à sauvegarder les droits des victimes, des doutes persistent quant à son utilisation objective. Et comme le remarque Marie-Laure LE COCONNIER / Bruno POMMIER, « *les Etats, principalement occidentaux, qui sont les plus actifs promoteurs de la responsabilité de protéger, considèrent que l'utilisation de la force à des fins humanitaires est un devoir dans certaines circonstances (convergence entre devoir d'ingérence et notion de "guerre juste")*. *Les Etats émergents, [...] de même que les champions du respect de la souveraineté nationale et de l'intégrité territoriale [...] ont une défiance viscérale vis-à-vis de la responsabilité de protéger et considèrent donc l'argument humanitaire comme un alibi destiné à justifier tout type d'ingérence (militaire ou non) dans les affaires internes des Etats.* » Voir de ces auteurs, *L'action humanitaire*, Paris, PUF, Que sais-je ? n° 3403, 2009, pp. 127, p. 95.

<sup>564</sup> Dans cette perspective, il a été établi que la communauté internationale avait la responsabilité d'user de tous les moyens diplomatiques, humanitaires ou autres ressorts pacifiques pour assister les gouvernements dans cette protection des populations, mais qu'en cas d'inaction manifeste des autorités nationales le recours à la force, sous l'autorité du Conseil de sécurité des Nations Unies, était envisageable. La résolution 1674, votée par le Conseil de sécurité en avril 2006, confirma cette ouverture d'une première brèche, à visée humanitaire, dans la séculaire souveraineté étatique. La défense du droit à la vie se trouve ainsi réaffirmée avec force. Voir, Marie-Laure LE COCONNIER / Bruno POMMIER, *L'action humanitaire, supra.*, p. 91.

« [c]’est un droit très ancien qui a été établi progressivement par la coutume des Etats et par des traités. Il cherche à régler la conduite des hostilités, principalement en essayant d’empêcher les conflits d’atteindre un point de non-retour. [...] Il interdit certains comportements et organise notamment le droit aux secours au profit des non-combattants pour atténuer les souffrances engendrées par la guerre »<sup>565</sup>.

La mise en œuvre de ce droit est rendue efficace par le biais des organes spécialisés des Nations Unies compétents dans le domaine des droits de l’homme et celui de son organe doté de pouvoir décisionnel effectif qui, chacun, adopte des résolutions appelant au respect du droit humanitaire.

La Commission des droits de l’homme est l’organe principal des Nations Unies compétent en matière de protection des droits de l’homme. Le point 10 de sa Proclamation, suite à la Conférence internationale sur les droits de l’homme tenue à Téhéran en 1968 et adoptée le 13 mai 1968 énonce précisément que :

« Le déni massif des droits de l’homme qui résulte de l’agression et des conflits armés, aux conséquences si tragiques, cause d’indicibles détresses humaines et engendre des réactions qui pourraient plonger le monde dans des conflits toujours croissants. Il incombe à la communauté internationale de coopérer pour éliminer de tels fléaux ».

Face aux violations massives des garanties fondamentales des droits de l’homme du fait des violences internes dans un Etat, le Conseil de sécurité a été amené à engager un train de mesures sur la base du chapitre VII de la charte de l’O.N.U, et qui, comme le note Isabelle Giraudou

« élargissent la notion de menace contre la paix aux violations généralisées du droit humanitaire international commises lors d’un conflit entre Etat ou d’une situation interne grave. En condamnant les violations de ce droit, elles interdisent la pratique

---

<sup>565</sup> Pour Françoise BOUCHET-SAULNIER, le terme de « *droit international humanitaire* » ne recouvre en principe que le droit applicable dans les situations de conflit armé. Cependant, d’autres branches du droit international telles que le droit des réfugiés, les droits de l’homme, du maintien de la paix et de la coopération internationale restent simultanément applicables dans la plupart des situations de troubles, tensions ou conflits. [C’est] l’ensemble de ces droits qui doit être pris en compte pour définir le cadre et le contenu d’une action humanitaire légitime et responsable. Voir de cet auteur, *Dictionnaire pratique du droit humanitaire*, Paris, La Découverte, 2013, pp. 862, p. 318.

du "nettoyage ethnique", principale cause de déplacement de population, ou garantissent expressément certains droits aux personnes déplacées »<sup>566</sup>.

Quant aux mesures de protection contre les déplacements arbitraires des populations, la plupart des violences internes, par leur létalité et leur puissance de destruction, ont pour caractéristique commune de porter atteinte aux garanties fondamentales de la personne humaine, dont l'une des conséquences est illustrée par le déplacement arbitraire des populations. Trois mesures de protection contre ce phénomène ont cours :

- L'action de police du Conseil de sécurité visant à protéger les personnes déplacées dans des situations d'urgence à travers des mesures dites d'assistance humanitaire ;

- la réactivation des mécanismes d'urgence des organes des droits de l'homme en faveur des victimes de la violence interne aux Etats ;

- la contribution du H.C.R. à la protection des droits fondamentaux des personnes déplacées subordonnée au respect de deux exigences préalables : la formulation d'une requête par le secrétaire général ou un organe spécifique de l'O.N.U., et le consentement de l'Etat concerné.

Mais, c'est autour du principe de prévention que se focalisent les nouvelles formes d'action face au développement du phénomène du déplacement humain. Ces actions préventives s'attaquent non pas uniquement aux conséquences, mais aussi aux causes de ce déplacement forcé.

#### **b) Les principes directeurs de prévention dans le cadre des personnes déplacées dues aux violences internes**

Les principes directeurs de prévention dans le cadre des personnes déplacées dues aux violences internes sont relatifs à la prévention des atteintes contre les garanties fondamentales de la personne humaine.

---

<sup>566</sup> Isabelle GIRAUDOU, « Les déplacements massifs de la population liés à la violence interne aux Etats : catastrophe humanitaire et protection internationale des victimes », *in : Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles*, David D. CARON et Charles LEBEN (dir.) La Haye, Martinus Nijhoff Publishers, 2001, p. 208.

L'évolution des actions préventives des Nations Unies visant à limiter les atteintes des garanties fondamentales de la personne humaine en situation critique ont abouti à un double mécanisme d'observation en matière de dignité humaine<sup>567</sup>. En 2011, le Centre de surveillance des déplacements internes (ci-après :« I.D.M.C. ») enregistrait un total de 26,4 millions de personnes déplacées internes, plus du double de celui des réfugiés de la même année (10,4 millions)<sup>568</sup>. Soit un véritable défi en termes d'assistance et de protection.

Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (ci-après « O.C.H.A. »), a, entre autres, pour mission d'apporter tout son concours nécessaire au Secrétaire général de l'O.N.U. afin de mettre sous agenda les questions humanitaires, en l'occurrence celles qui n'entrent pas dans le mandat spécifique des agences de l'O.N.U. comme l'assistance et la protection des personnes déplacées. L'O.C.H.A. étudie aussi les mécanismes possibles de prévention et de préparation aux désastres.

Les initiatives préventives du Haut-Commissariat aux Réfugiés (ci-après : « H.C.R. ») concourent également au respect des droits humains.

Créé en 1949 et entré en fonction en 1959, le H.C.R. est un organe subsidiaire de l'Assemblée générale de l'O.N.U. dont le mandat est de garantir les règles minimales acceptées par tous les Etats concernant le droit pour les individus de chercher asile dans un pays autre que le leur, et d'aider les Etats à faire face aux problèmes administratifs, juridiques, diplomatiques, financiers et humains que pose le problème des réfugiés. Les bons offices du H.C.R ont été élargis (à la demande du Secrétaire général ou de l'Assemblée générale de l'O.N.U.) à l'assistance des déplacés internes qui ne sont pas couverts par son mandat.

---

<sup>567</sup> Isabelle GIRAUDOU souligne dans son étude que « S. Aga Khan, rapporteur spécial sur la question des droits de l'homme et des exodes massifs, qui a, dans son rapport de 1981, demandé la mise en place d'un système d'alerte rapide grâce auquel toutes les informations rapides à l'intérieur du système de l'O.N.U et à l'extérieur seraient évaluées afin de prévoir, au sujet d'un pays donné, les développements qui pourraient provoquer des exodes massifs, y compris des informations sur les droits de l'homme [...] ». Voir de cet auteur, « Les déplacements massifs de la population liés à la violence interne aux Etats : catastrophe humanitaire et protection internationale des victimes », in : *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles*, op. cit. , p. 222.

<sup>568</sup> Voir relativement à ces statistiques, Françoise BOUCHET-SAULNIER, *Dictionnaire pratique du droit humanitaire*, op. cit. , note n° 565. p. 564.



L'action préventive du H.C.R., dont le fondement remonte à la notion de « *sécurité* »<sup>569</sup>, consiste à attirer l'attention, alerter le plus vite possible et être prêt à réagir ainsi qu'à diminuer les vulnérabilités. Il s'agit premièrement, de soutenir les capacités de protection nationale, ensuite établir une présence civile internationale pour assurer la sécurité des populations quittant la zone de conflit et préparer leur installation en toute sécurité. Enfin, c'est l'apport d'une assistance humanitaire aux populations vulnérables du fait de leur déplacement forcé qui forme l'axe majeur des stratégies préventives du H.C.R. Malgré quelques limites, cette assistance humanitaire aura contribué non seulement à tempérer l'attitude violente de certaines parties au conflit, mais aussi jouer un rôle important dans le processus de réconciliation au lendemain des conflits internes. Le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés, M. Sadako Ogata, pouvait ainsi déclarer lors du Troisième Comité de l'Assemblée générale du 10 novembre 1992 à New York : « *I am convinced that preventive activities can help to contain the dimensions of human catastrophe by creating time and space for the political process* ».

Mais, le H.C.R. ne saurait tout seul mettre fin aux conflits, encore moins prévenir les violences flagrantes des droits de l'homme, car il ne dispose pas d'un cadre juridique concernant la protection des déplacés. Pour cette raison, et face aux graves échecs enregistrés par cette structure dans l'ex-Yougoslavie et dans les Grands lacs, le H.C.R. a recentré ses missions uniquement sur les réfugiés en laissant le soin de la gestion des déplacés internes au Bureau de coordination des affaires humanitaires.

Plus récemment, l'Assemblée générale des Nations Unies reconnaissait que « *la protection des personnes déplacées s'est trouvée renforcée du fait que les normes spécifiques et afférentes ont été recensées, réaffirmées et regroupées, en particulier dans les Principes directeurs relatifs aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays* »<sup>570</sup>. Bien que ces principes ne constituent pas de documents

---

<sup>569</sup> La sécurité s'entend du droit de vivre dans son propre pays sans faire l'objet d'aucune atteinte à la personne, du droit de quitter une zone de danger pour se mettre à l'abri, comme du droit de retourner dans son foyer dans des conditions de sécurité.

<sup>570</sup> Résolution 64/162 de mars 2010 de l'Assemblée générale des Nations Unies.

internationaux contraignants, ils sont progressivement intégrés dans les législations internes et les conventions régionales.

La Conférence internationale sur les Grands lacs tenue en novembre 2006 a adopté le Protocole sur la protection et l'assistance à apporter aux personnes déplacées à l'intérieur de leurs propre pays, contraignant les onze Etats de la Conférence, dont deux de la zone C.E.M.A.C. (République Centrafricaine, et Congo)<sup>571</sup> à incorporer les Principes directeurs dans leur droit interne.

En 2009, la Convention sur la protection et l'assistance des personnes déplacées, dite Convention de Kampala est signée par l'Union Africaine et entrée en vigueur le 6 décembre 2012. Cette Convention renferme un certain nombre de dispositions relatives aux obligations générales des Etats parties. Il y est mentionné : le respect et l'assurance des principes d'humanité et de dignité des personnes déplacées ; le respect et l'assurance de la protection des droits de l'homme des personnes déplacées, parmi lesquels la non-discrimination et une protection égale devant la loi ; le respect du droit international humanitaire ; et, la garantie de l'assistance aux personnes déplacées et la promotion de l'autosuffisance.

Si le principe de coopération des acteurs internationaux, gouvernementaux et non gouvernementaux est essentiel, car susceptible de prémunir les victimes contre les risques multiformes, le droit humanitaire s'illustre aujourd'hui comme le seul cadre juridique qui permette une réglementation des actions de secours dans des contextes de conflit. Il est du reste possible, même dans de contexte de guerre, d'identifier des chaînes de responsabilité en vue d'entreprendre des négociations sur l'application et le respect du droit humanitaire. Même si le mobile majeur d'une intervention internationale est de mettre fin à des violations massives des droits de l'homme ou du droit international humanitaire comme cela a été annoncé pour le cas de la Libye, cela ne justifie en rien « *une guerre humanitaire* » dans la mesure où cette opération a entraîné des grandes souffrances aux populations civiles.

Cette initiative des Nations Unies en Libye est du reste pédagogique. Des auteurs le soulignent à juste titre lorsqu'ils écrivent que « *les gouvernants d'un Etat*

---

<sup>571</sup> Les 9 autres Etats sont : l'Angola, le Burundi, le Rwanda, la République Démocratique du Congo, le Kenya, l'Ouganda, le Soudan, la Tanzanie et la Zambie.

*s'attaquant violemment à leur population civile savent désormais qu'une réaction allant jusqu'à l'usage de la force à leur encontre est possible, même si pas toujours probable* »<sup>572</sup>. Ainsi, une dynamique progressive de dissuasion est observable sur la scène internationale, consolidée d'ailleurs avec la mise en application de la justice pénale internationale.

En définitive, tant en interne que sur la scène internationale, des mesures opérationnelles sont en cours, s'améliorant même au fil des temps et permettent aux Etats de faire efficacement face aux divers types de risques et crises contemporains. Face à la complexité des crises et de l'apparition des nouveaux risques, il est certain que les Etats accordent plus d'importance à la notion de prévention et à d'autres mesures constitutives de la responsabilité de protéger, y compris des actions pacifiques de type coercitif en cas de nécessité. C'est du moins la position des Nations Unies, si l'on tient compte du communiqué du centre d'information de l'O.N.U. à New York du 18 janvier 2012 :

Le Secrétaire général de l'O.N.U. , Ban Ki-Moon, a encouragé les Etats membres des Nations Unies à faire de la « responsabilité de protéger » une réalité [...], en rappelant notamment que « *la prévention ne veut pas dire détourner le regard en temps de crise, avec l'espoir vain que les choses s'améliorent* »<sup>573</sup>.

Lorsque le risque se transforme en catastrophe, il est nécessaire de disposer de procédures adaptées pour réduire l'intensité de l'aléa et de la vulnérabilité, et porter secours aux victimes. Aussi, la répétition des exercices de simulation anticipant une catastrophe est tout aussi un gage de réussite de plus en plus souligné par les retours d'expérience dans le cadre de la gestion post-opérationnelle.

---

<sup>572</sup> Marie-Laure LE COCONNIER / Bruno POMMIER, *L'action humanitaire, op. cit.* , note n° 410, p. 96.

<sup>573</sup> *Idem.* , p. 96.

## **CHAPITRE II**

### **LE CLASSICISME DES NORMES DE GESTION POST- OPERATIONNELLE**

L'action de l'Etat ne se limite pas uniquement à engager des mesures d'évitement des catastrophes ou à réduire leurs effets lorsque celles-ci surviennent. L'intervention de l'Etat va au-delà des secours ; elle comporte également des mesures d'assistance *ex- post* qui visent l'accompagnement du retour à la normale par la réhabilitation des zones ou des biens affectés par l'aléa d'une part, et par des mécanismes de réparation des dommages en indemnisant les personnes affectées d'autre part. L'accompagnement du retour à la normale (section I) et le dédommagement des victimes du fait des catastrophes (section II) constituent les principales étapes de la gestion post-opérationnelle en zone C.E.M.A.C.

#### **Section I – L'accompagnement du retour à la normale**

L'accompagnement du retour à la normale est un autre moment délicat et sensible dans le cycle de gestion d'une catastrophe. En effet, au cours de la gestion post-opérationnelle, les services de secours ont tendance à se retirer progressivement, laissant les sinistrés dans l'isolement voire dans l'abandon. Or il importe au cours de cette phase, de fournir des réponses aux difficultés soulevées par le retour à la vie normale. Ces réponses comprennent généralement l'assistance ou les prises en charge diverses apportées aux victimes (Paragraphe I) et les dispositions administratives de retour d'expérience (Paragraphe II).

#### **Paragraphe I – L'assistance aux populations**

Selon les dispositions de la Convention cadre d'assistance en matière de protection civile, l'« *assistance* » désigne

« toute action entreprise par le service de protection civile d'un Etat visant à prévenir les catastrophes ou à en atténuer les conséquences. Elle couvre toutes les missions

imparties au service de protection civile des Etats Parties et qui sont acceptées par les Etats Bénéficiaires, éventuellement avec le concours de tout autre partenaire »<sup>574</sup>.

La définition donnée par les Conventions de Genève de 1949 est plus précise et concrète ; le terme « *assistance* » désigne alors « *l'assistance générale [en alimentations, médicaments, vestimentaire etc.] aux victimes [des catastrophes], conformément au droit humanitaire, pour couvrir les besoins essentiels à leur survie* »<sup>575</sup>. Axées sur la souffrance ou la situation de détresse d'une population, ces actions d'assistance visent à aider les populations à surmonter une période particulièrement grave dans les circonstances minimales de vie.

Après l'organisation des secours, une fois la catastrophe déclenchée, l'assistance aux victimes est une autre contrainte des plus pressantes. Ce devoir incombe avant tout, comme dans les autres moments de gestion des crises, à l'Etat territorial, c'est-à-dire celui dans lequel la catastrophe est survenue tel qu'affirmé et réitéré dans plusieurs résolutions des Nations Unies et au cours de la Conférence de Yokohama, que « *c'est à chaque Etat qu'il incombe au premier chef de prendre soin des victimes des catastrophes [...]* »<sup>576</sup>. Sous cet éclairage, les dispositions post-opérationnelles observables dans les Etats de la C.E.M.A.C. (A) sont de fond en comble consolidées et complétées par l'assistance humanitaire internationale<sup>577</sup> (B).

#### **A- L'action post-opérationnelle dans le cadre des Etats de la C.E.M.A.C.**

Tout comme dans les phases précédentes de prévention et de gestion *ex-post* des catastrophes, l'intervention de l'Etat est dominante dans l'assistance des populations sinistrées. Le concours des associations, des O.N.G. et parfois de l'action spontanée des populations vient en complément de celle-ci.

---

<sup>574</sup> Article 1(d) de la Convention cadre d'assistance en matière de protection civile du 22 mai 2000.

<sup>575</sup> Voir Françoise BOUCHET-SAULNIER, *Dictionnaire pratique du droit humanitaire, op. cit.*, note n° 565, p. 60.

<sup>576</sup> Se référer sur ce point à la résolution 46/182 du 19 décembre 1991 sur le « *Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence de l'O.N.U* », Principe directeur n°4. De même, dans le Préambule de la Stratégie de Yokohama, il est expressément mentionné qu' « *il incombe au premier chef à chaque pays d'assurer la protection de sa population [...] contre les conséquences des catastrophes [...]* ».

<sup>577</sup> « L'ampleur et la durée d'un grand nombre de situation d'urgence risquent de dépasser la capacité d'intervention de bien de pays touchés » comme le souligne tout en le justifiant la résolution 46/182 précitée.

## 1. Le rôle de l'Etat

Une catastrophe se caractérise par l'ampleur des victimes ou des personnes menacées dans leur intégrité physique, et les dégâts matériels importants qu'elle cause. L'objectif de l'intervention est dès lors de porter secours aux personnes demeurées dans la zone sinistrée, le cas échéant, ainsi qu'à celles qui ont quitté ladite zone sous l'effet de la panique et à la recherche d'un refuge dans des zones moins menacées.

Toutes les mesures d'assistance des personnes touchées constituent un domaine particulier de l'intervention post-crise, qu'il est recommandé de gérer délicatement, surtout lorsque la population sinistrée est importante. Cette mission incombe en premier aux autorités étatiques.

Le maire, de par ses pouvoirs de police municipale, a, en rapport avec l'autorité administrative, le préfet en l'occurrence, la sauvegarde des populations dans ses missions. Il est notamment chargé de

« la prévention, par des précautions convenables, et l'intervention, par la distribution de secours nécessaires, en cas d'accident et de fléaux calamiteux, tels que les incendies, les inondations et tous autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, la mise en œuvre des mesures urgentes en matière de sécurité, d'assistance et de secours, et s'il y a lieu, le recours à l'intervention du représentant de l'Etat, auquel il est rendu compte des mesures prescrites[...] »<sup>578</sup>.

Toutefois, l'organisation de l'assistance des populations sinistrées est nettement perceptible à travers le cadre juridique de l'intervention des autorités

---

<sup>578</sup> Article 87, d de la loi [Camerounaise] n° 2004- 18 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux communes. Le chapitre XI de la loi [du Tchad] n° 33/PR/2006 portant répartition de compétences entre les collectivités territoriales décentralisées, est laconique en ce qui concerne l'assistance des populations, l'article 44 dispose simplement que les communes reçoivent compétence en matière de « *l'assistance aux personnes démunies.* » Pourtant, suite à certaines inondations survenues dans ce pays dans les années 98, le Premier Ministre avait créé par Arrêté n° 048/PM/98 du 1<sup>er</sup> octobre 1998, un comité National d'assistance aux sinistrés des inondations, comprenant un Comité National d'Assistance aux Sinistrés des Inondations en abrégé CONASI, et des Comités Préfectoraux d'Appui aux Sinistrés des Inondations (COPASI), chargé de rechercher les voies et moyens en vue de venir en aide aux sinistrés des inondations notamment par la collecte des moyens (dons et legs), et de la sensibilisation des représentants diplomatiques, des ONG, et des opérateurs économiques en vue de susciter leurs contributions. L'action de ce comité est, quasi inopérante.

administratives dans ce domaine. Chef d'unité administrative en charge de la coordination de l'ensemble des services territoriaux de son ressort, en plus de son pouvoir de déclencher le plan O.R.S.E.C. en cas de catastrophe majeure et de direction des opérations de secours, l'autorité administrative a le soin « *d'acheminer les secours sur le lieu du sinistre, de déterminer les besoins en aide et en assistance* »<sup>579</sup>. L'action concomitante de ces responsables locaux consiste généralement à regrouper et accueillir les sans- abris, évacuer des personnes sinistrées, répartir et héberger des sans - abris dans des centres d'accueil de base.

Cette assistance implique aussi que soit prises en compte des dispositions importantes visant à éviter certaines pénuries telles que la distribution des énergies (électricité, gaz), l'alimentation en eau potable, les denrées alimentaires et les objets de première nécessité.

Pour des raisons du droit international humanitaire, ce dispositif se singularise parfois lorsqu'il est question de l'assistance des personnes sinistrées en provenance de l'étranger.

Dans ce cas, les personnes sinistrées, victimes des conséquences des catastrophes humanitaires, surchargent par leur nombre les structures d'accueil des Etats voisins. Il en découle des problèmes sociaux difficiles à gérer dans le cadre des procédures normales du droit d'asile. Tel a été le cas en février 2008, lorsque le Cameroun a enregistré un afflux important de réfugiés estimés à plus de 30 000 en provenance du Tchad suite à un coup d'Etat manqué. Lorsque l'assistance humanitaire prend une telle ampleur, elle est gérée au niveau national<sup>580</sup>.

---

<sup>579</sup> Article 5 du Décret [Camerounais] n° 98-31 du 9 mars 1998 portant organisation des plans d'urgence et des secours en cas de catastrophe ou de risque majeur.

<sup>580</sup> Pour le cas d'espèce et en complément du travail du comité mixte départemental de gestion de cette crise créé pour la circonstance, une délégation interministérielle conduite par le Ministre de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation et comprenant le Secrétaire d'Etat à la Défense et le Délégué Général à la Sûreté Nationale a effectué une descente sur les lieux à l'effet d'évaluer les premières mesures prises, et d'édicter un certain nombre d'orientations, entre autres ; le transfert des réfugiés dans d'autres sites de recasement, l'accélération du niveau de préparation des sites afin de permettre au H.C.R. d'intervenir dans l'alimentation en eau et en construction des latrines, le renforcement des mesures de sécurité et le déploiement des forces de l'ordre, le soutien et l'appui aux (suite de la page précédente) familles et aux enfants non accompagnés, un appui aux ressortissants Camerounais vivant au Tchad et désirant regagner leur famille.

Il importe de souligner que ces mesures nationales ont été renforcées par la participation du H.C.R. dans le domaine de l'encadrement sanitaire, de la Fédération Internationale de la Croix Rouge

La situation est similaire aujourd'hui avec l'entrée au Cameroun d'un demi-million de réfugiés et autres personnes déplacées suite aux multiples attaques terroristes de la secte Boko Haram.

Au Congo, l'explosion du dépôt d'armes et de munition de Mpila à Brazzaville dont les pertes humaines ont été estimées à plus de 290 morts, 3000 blessés et plus de 25 000 déplacés a fait l'objet de la constitution d'une Commission technique interministérielle chargée du suivi de cette crise<sup>581</sup>.

En complément des interventions des structures étatiques dans le domaine de l'assistance viennent en bonne place l'action des associations et la participation des populations aux missions de soutien.

## **2 -Les actions complémentaires**

Les actions complémentaires sont relatives à l'implication des associations à l'assistance des populations en détresse d'une part, et à leur participation aux multiples missions de soutiens d'autre part.

L'association est une convention par laquelle des personnes mettent en commun leurs connaissances ou leurs activités dans un but autre que de partager des bénéfices<sup>582</sup>. Le but poursuivi par les associations ayant la prévention et la gestion des catastrophes comme objectif principal est de pouvoir compter sur le

---

par la construction de plus de 500 latrines et du transfert de certains réfugiés vers les sites les plus appropriés. Voir sur la question: Rapport sur l'état de la protection civile au Cameroun, Publication de la Direction de la Protection Civile du Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation du Cameroun, édition 2008-2009, pp. 37 à 38.

<sup>581</sup> Il s'agit de la note de service n° 0267/MAEC-CAB du 11 Avril 2012. Dans ce pays, fait observer M. Edmond MAKINMOUHA, point focal de la Réduction des Risques et Catastrophes du Congo, lors du Colloque international sur la protection civile tenu à Yaoundé du 27 au 28 janvier 2014, « *le manque de cadre institutionnel consensuel fait que la gestion des catastrophes demeure la priorité du département ministériel concerné par la catastrophe. [L'on met en place pour la circonstance] une commission interministérielle sous la supervision du Ministre d'Etat, du Directeur du Cabinet du Chef de l'Etat ou du Ministre concerné* ». Ce pays dispose pourtant de par les dispositions du Décret n° 2001-249 du 26 mai 2001 portant organisation des secours en cas de catastrophes naturelles ou d'accidents majeurs, d'un instrument juridique susceptible de gérer de telles crises aussi bien au niveau local que dans le cadre national. Au-delà de ces différents constats sur le plan juridique, les caractéristiques de la mise en œuvre concrète des politiques de traitement des risques et des crises au sein des Etats de la C.E.M.A.C méritent bien évidemment d'être réinterrogées. Ce qui pose le problème de l'évaluation de l'action publique en matière de gestion des crises.

<sup>582</sup> Article 2 de Loi [Camerounaise] n° 90/053 du 19 décembre 1990 sur la liberté d'association.



comportement responsable de leurs membres, prêt à affronter les risques et les menaces par une connaissance effective du danger et des consignes de prévention et de précaution, et capable de s'intégrer utilement dans l'organisation collective quand survient la catastrophe.

Pour renforcer ou compléter les moyens traditionnels de l'Etat, la possibilité est offerte aux associations reconnues d'apporter leur concours sur le théâtre des opérations en contribuant ainsi au soutien et à l'assistance aux populations sinistrées.

Les actions de soutien en faveur des populations sinistrées ont pour but d'apporter une réponse à l'appel de mobilisation afin de faire face aux détresses causées par la catastrophe, engager des mesures de prise en charge, d'assistance et contribuer à la sauvegarde des sinistrés. Ces actions se déclinent également en l'encadrement des bénévoles lors des actions de soutien aux populations sinistrées. Il est question à travers cette initiative d'aider les autorités de police et les autres services publics à coordonner et encadrer les diverses interventions des bénévoles et des autres intervenant spontanés.

Malgré ces actions complémentaires, les Etats se retrouvent souvent dans l'incapacité de faire face à l'ampleur des dégâts et à gérer les souffrances qui s'en suivent, légitimant de fait l'intervention humanitaire internationale.

## **B- L'assistance humanitaire internationale**

L'assistance humanitaire internationale en cas de catastrophe pose simultanément la problématique de la solidarité internationale et celle du respect de la souveraineté des Etats. Comme l'a indiqué en son temps la résolution 46/182 des Nations Unies en son Principe Directeur n° 5, « *l'ampleur et la durée d'un grand nombre de situations d'urgence [dépassent] la capacité d'intervention de bien de pays touchés* »<sup>583</sup>.

La situation actuelle de la République Centrafricaine est une illustration emblématique qui interpelle la solidarité internationale. Le droit de la sécurité civile

---

<sup>583</sup> Voir Charles LEBEN, *Vers un droit international des catastrophes ? Op. cit.*, note n° 289, p. 72.

des Etats de la C.E.M.A.C. est donc en pleine mutation. Non seulement à cause des mouvements internes qui lui sont propres, mais aussi parce qu'il est de plus en plus influencé par le droit international. Il serait même plus juste de dire, à la suite de Jacques Caillosse, « *qu'il accepte de mieux en mieux le fait de cette "exposition" au droit international qui contribue à le faire changer du dehors* »<sup>584</sup>. Aussi, nous semble-il opportun d'entrevoir l'assistance humanitaire internationale dans le cadre des catastrophes industrielles et des crises naturelles et humanitaires. Face aux souffrances générées par ces crises humanitaires, l'observateur est amené à s'interroger sur la pertinence d'une intervention coercitive qui, bien qu'entamant un des principes essentiels du droit international - la souveraineté étatique - ouvre en même temps la perspective d'un « *droit d'ingérence* » qu'il faut utiliser avec beaucoup de prudence. Toutefois, cette intervention permet en tout état de cause aux équipes de secours d'agir de leur propre initiative, sur le territoire d'un Etat qui ne les aurait pas sollicitées.

### **1. Les différents cas d'assistance en situation de catastrophes**

S'il est admis que la solidarité internationale présente des atouts majeurs dans le soulagement des conséquences des risques et des crises, notamment dans les pays en voie de développement, il n'en est pas moins vrai que la question de l'assistance lors des catastrophes pose le délicat problème de la souveraineté des Etats. Un auteur le montre bien :

« L'assistance implique généralement l'exécution d'opération de secours sur le territoire d'un Etat étranger. Même s'il peut être primordial d'intervenir en vue de réduire l'impact des catastrophes, une telle intervention reste essentiellement un acte d'ingérence »<sup>585</sup>.

---

<sup>584</sup> Jacques CAILLOSSE, « A quel mise en scène juridique la crise conduit- elle ? », *in* : La crise et le droit de la sécurité civile, Acte du Colloque d'Avignon des 14 et 15 mai 1993, Revue juridique des pays de Vaucluse, pp. 254.

<sup>585</sup> Cesare P.R. ROMANO, « l'obligation de prévention des catastrophes industrielles et naturelles », *in* : *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles*, op. cit. , note n° 546, p. 419.

Le problème se pose différemment selon qu'il s'agit d'une catastrophe industrielle (a) ou des cas d'assistance suite aux catastrophes naturelles et humanitaires (b).

### a) L'hypothèse des catastrophes industrielles

Encore timide en Afrique, et singulièrement dans les Etats de la C.E.M.A.C, la coopération internationale dans l'assistance en cas de catastrophes industrielles s'est développée en occident suivant deux logiques :

D'abord, les pays limitrophes pour combattre ces désastres humains se sont engagés au moyen de conventions bilatérales ou multilatérales, dont la finalité est l'entraide, le secours et assistance en cas de catastrophes ou d'accidents majeurs<sup>586</sup>.

Ensuite, l'ampleur des dégâts causés par les catastrophes a occasionné le renforcement de la coopération entre Etats. Le constat a été fait au sein des Etats de la Communauté Economique Européenne avec la directive « Seveso » relative au risque d'accident majeur de certaines activités industrielles et des nombreuses conventions bilatérales et multilatérales conclues pour combattre la pollution des eaux par les hydrocarbures auxquelles de nombreux pays africains font partie comme celle notamment d'Abidjan de 1981.

Mais, le trait commun de toutes ces Conventions c'est l'absence de contrainte et la liberté d'action laissée aux Etats parties<sup>587</sup>.

---

<sup>586</sup> Tel a été le cas entre l'Allemagne, la France, la Belgique, le Luxembourg, la Suisse, les Pays-Bas et l'Autriche dans le cadre des traités d'assistance mutuelle en cas de catastrophes ou d'accidents graves. L'Allemagne a conclu une série d'accords bilatéraux avec la plupart de ses voisins en ce qui concerne l'assistance mutuelle en cas de catastrophes ou d'accidents graves : *Vereinbarung zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik ueber Grundsuetzen zur Schadens-bekaempfung an der Grenze zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik*, Boon, 20 septembre 1973, Bundesgesetz-blatt, 1974, vol. n° 55 ; Convention entre l'ex - République fédéral d'Allemagne et la République française sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophes ou accidents graves, Paris, 3 février 1977.

<sup>587</sup> La Convention C.E.E / O.N.U sur les effets transfrontières des accidents industriels de 1992 énonce à titre d'illustration que : « *Si une partie a besoin d'assistance en cas d'accident industriel, elle peut la demander à d'autres parties, en indiquant l'ampleur et la nature de l'assistance nécessaire. La partie qui reçoit une demande d'assistance prend une décision rapide et fait savoir promptement à la partie qui a soumis la demande si elle est en mesure de fournir l'assistance nécessaire, en lui indiquant l'ampleur de l'assistance qu'elle pourrait fournir et les conditions d'octroi de cette assistance* ». Citée par Charles LEBEN, *op. cit.*, note n° 289, p. 74.

Ce qui semble nécessaire et crucial dans l'assistance en cas de catastrophe industrielle, c'est l'argument avancé par certains auteurs selon lequel *le principe de solidarité internationale et les considérations humanitaires fondamentales indiquent l'existence d'une obligation coutumière « erga omnes » à la charge des Etats*<sup>588</sup>.

Or dans de tels contextes, la situation juridique semble peu claire et cette prise de position se reporte toutefois davantage à la « *lege ferenda* » qu'à la « *lege lata* »<sup>589</sup>. Au regard de la pratique des Etats, plusieurs instruments internationaux le soulignent expressément :

D'abord le Principe 18 de la Déclaration de Rio énonce que « *la communauté internationale doit faire tout son possible pour aider les Etats sinistrés* »<sup>590</sup>.

La Convention d'Helsinki sur les effets transfrontières des accidents industriels du 17 mars 1992 comporte une disposition allant dans le même sens : « *la partie qui reçoit une demande d'assistance prend une décision rapide et fait savoir promptement [...] si elle est en mesure de fournir l'assistance nécessaire [...]* »<sup>591</sup>.

Enfin, le Protocole de coopération entre l'Argentine et le Brésil de décembre 1986 sur la notification rapide et sur l'assistance mutuelle en cas d'accident nucléaire dispose en son article 3 que : « *on the understanding that the Party receiving the request for assistance will undertake to provide it as possible within the limits of its capabilities* »<sup>592</sup>.

De plus, la Résolution 46/182 de l'Assemblée Générale des Nations Unies relative au Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence de l'Organisation des Nations Unies énonce dans son point I.3 que :

« la souveraineté, l'intégrité territoriale et l'unité nationale des Etats doivent être pleinement respectées en conformité avec la charte des Nations Unies. Dans ce

---

<sup>588</sup> P. MACALISTER- SMITH, *International Humanitarian Assistance ; Disaster Relief Actions in International Law and Organisation*, Dordrecht, Nijhoff, 1985, p. 163. Cité par Cesare P.R. ROMANO, « l'obligation de prévention des catastrophes industrielles et naturelles », in : *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles*, op. cit. , note n° 546, pp. 420 et 421.

<sup>589</sup> Cesare P.R. ROMANO, *idem*.

<sup>590</sup> Déclaration de Rio, Principe 18.

<sup>591</sup> Cité par Cesare P.R. ROMANO, *ibid.* , pp. 421-422.

<sup>592</sup> Protocol of Co-operation between Argentina and Brazil concerning Prompt Notification and Mutual Assistance in the Event of Nuclear Accidents and Radiological Emergencies (art. 3), Brasilia, December 1986. Voir Cesare P.R. ROMANO, *ibid.* p. 422.

contexte, l'aide humanitaire devrait être fournie avec le consentement du pays touché et en principe sur la base d'un appel du pays touché »<sup>593</sup>.

Elle précise par ailleurs ce qui suit :

« C'est à chaque Etat qu'il incombe au premier chef de prendre soin des victimes des catastrophes naturelles et autres situations d'urgence se produisant sur son territoire. Le rôle premier revient donc à l'Etat touché dans l'initiative, l'organisation, la coordination et la mise en œuvre de l'aide humanitaire sur son territoire »<sup>594</sup>.

Le même principe est énoncé par le préambule de la Stratégie de Yokohama pour un monde plus sûr : « *Il incombe au premier chef à chaque pays d'assurer la protection de sa population, de son infrastructure et des autres éléments de son patrimoine national contre les conséquences des catastrophes* »<sup>595</sup>.

Cette directive onusienne semble bien conforter la souveraineté des Etat dans le domaine de l'assistance internationale. Celle-ci n'est guère entamée, car étant « *intrinsèquement de l'ordre de l'intrusion* » si l'on s'en tient aux termes de Romano. Il est donc possible de conclure que la solidarité internationale en cas de catastrophe n'est pas une obligation absolue, celle-ci étant liée à la capacité des Etats à apporter de l'aide. En maintenant leur entière souveraineté pour les catastrophes qui surviennent sur leur territoire, les Etats peuvent toutefois voir ce pouvoir discrétionnaire limité « *si une gestion inadéquate du risque au niveau local entraîne l'ineffectivité du contrôle sur les conséquences de la catastrophe susceptibles de créer des dommages transfrontaliers* »<sup>596</sup>. Il n'existe pas non plus d'obligation de demander de l'aide en cas de situation critique. La coopération internationale en cas de catastrophe d'une manière générale confère donc la responsabilité de la gestion globale de l'assistance à l'Etat sur le territoire duquel l'aide est déployée. Ce qui semble toutefois certain, c'est qu'il faut prendre en compte les considérations d'humanité à l'égard des populations lorsqu'il est question des catastrophes naturelles et humanitaires.

---

<sup>593</sup> Nations Unies, doc. A/RES.46/182, « Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence de l'Organisation des Nations Unies », point 9.

<sup>594</sup> *Idem.* , article I, paragraphe 4.

<sup>595</sup> Stratégie de Yokohama, annexe II.

<sup>596</sup> Cesare P.R. ROMANO, *supra*, p. 427.

## b) L'hypothèse des catastrophes naturelles et humanitaires

Abordant les questions d'assistance humanitaire, Charles Leben souligne trois éléments importants de cette typologie d'assistance :

Il relève d'abord que

« quelle que soit l'ampleur des catastrophes industrielles [...], elles ne posent pas en réalité, au même degré, les problèmes de détresse et d'urgence que posent les catastrophes naturelles et humanitaires. Les victimes ici ne se comptent pas en milliers mais en centaines de milliers et, au cours des ans, en millions »<sup>597</sup>.

Poursuivant son analyse, il précise ensuite que face à de tels désastres,

« [i] est indéniable qu'on change ici d'échelle dans la souffrance humaine et dans les problèmes posés à la communauté internationale. On ne s'étonne pas alors de voir que le traitement juridique de ces questions est sensiblement différent de celui des catastrophes industrielles »<sup>598</sup>.

Il fait remarquer que dans le domaine de l'assistance en cas de catastrophes naturelles ou humanitaires, la coopération internationale, qu'elle relève du bilatéralisme ou du multilatéralisme, n'est pas prolifique en dehors de quelques conventions signées entre Etats. C'est qu'en réalité, remarque-il pour terminer, « *la coopération internationale relève ici essentiellement de l'action des organisations internationales et avant tout de celles du système des Nations Unies ainsi que du travail des organisations non gouvernementales* »<sup>599</sup>. A celle-ci, peut-on ajouter l'action significative de l'instance faîtière qu'est l'Organisation Internationale de Protection Civile, organisation intergouvernementale dont l'objectif est de contribuer au développement par les Etats de systèmes propres à assurer protection et assistance aux populations, ainsi qu'à sauvegarder les biens et l'environnement face aux catastrophes naturelles et dues à l'homme.

---

<sup>597</sup> L'auteur fait référence aux inondations de 1971 au Bangladesh avec leurs 400 000 morts, à celles de 1991 avec 133 000 morts, au tremblement de terre de Tangshan, en Chine avec ses 240 000 morts, au génocide Rwandais de 1994 avec un nombre de morts encore plus important, aux victimes des grandes famines en Afrique, aux 14,5 millions de réfugiés dépendants du H.C.R, sans compter des millions de personnes déplacées par des conflits internes. Voir : Charles LEBEN, Vers un droit international des catastrophes ? *Op. cit.* , note n° 289, pp. 74-75.

<sup>598</sup> *Idem.*

<sup>599</sup> *Idem.* p. 76.

Dans le cadre des Nations Unies, deux instances interviennent dans les activités d'assistance aux catastrophes : le Bureau de la Coordination des Affaires Humanitaires (ci-après : « O.C.H.A. »<sup>600</sup>) et le Haut-commissariat pour les réfugiés.

L'O.C.H.A a trois missions principales : aider le secrétariat général de l'O.N.U. dans le traitement des questions humanitaires, défendre les questions humanitaires devant les organes politiques, en particulier auprès du Conseil de sécurité et coordonner la réponse humanitaire en s'assurant de la création des mécanismes appropriés.

Pour coordonner les réponses humanitaires dans un pays donné, l'O.C.H.A. travaille en étroite collaboration avec le Représentant résident des Nations Unies dans ce pays, c'est généralement le représentant du Programme des Nations Unies pour le Développement (ci-après : « P.N.U.D ») chargé de coordonner les autres agences des Nations Unies sur le terrain<sup>601</sup>.

C'est particulièrement dans le cadre des activités du H.C.R. que se situe le rapprochement entre la question de l'aide humanitaire aux victimes des catastrophes et celle de la défense des besoins humanitaires essentiels des populations. Le H.C.R. est précisément chargé d'assurer la protection et de veiller au respect des droits fondamentaux des personnes victimes des conflits, des réfugiés et des personnes déplacées.

S'illustrent aussi dans cette activité humanitaire, le Mouvement international de la Croix-Rouge avec ses deux composantes qui sont, le Comité international de la Croix- Rouge<sup>602</sup> (ci-après : « C.I.C.R. ») et la Fédération internationale des sociétés

---

<sup>600</sup> En anglais: "Office of Coordination of Humanitarian Affairs". L'O.C.H.A a pour base juridique la résolution 46/182 de l'Assemblée Générale du 14 avril 1992 qui créait le Département des Affaires Humanitaires (ci-après : « D.A.H ») (Afin d'organiser la coordination des agences des Nations Unies en matière d'assistance humanitaire, le secrétaire général a créé un nouveau département au sein du secrétariat général, le D.A.H, remplacé en 1998 par l'O.C.H.A). Cette résolution rappelle entre autres deux principes de base : le respect de la souveraineté, l'intégrité territoriale et l'unité nationale des Etats en accord avec la Charte de l'O.N.U. , et l'exigence du consentement du pays concerné dans les contextes d'assistance humanitaire

<sup>601</sup> Il s'agit de la FAO, l'U.N.E.S.C.O. , l'U.N.I.C.E.F. , l'O.M.S. , l'O.M.M. , l'O.M.I.

<sup>602</sup> Le C.I.C.R est chargé entre autres de la protection des victimes des conflits internationaux et de la défense du droit international. Le droit humanitaire reconnaît au C.I.C.R le droit d'entreprendre des opérations de secours et de protection conformément au droit d'initiative prévu dans les conventions de Genève.

de la Croix-Rouge et du Croissant Rouge<sup>603</sup>. Viennent en appui à ces instances, les organisations non gouvernementales qui ont pour objectif de soulager les souffrances humaines en cas de conflits internationaux, de violences internes ou de catastrophes de tout genre.

Il en résulte une complémentarité, voire une convergence entre les organisations intergouvernementales dont la priorité est l'aide à apporter aux pays victimes des catastrophes d'une part, et les instances gouvernementales et non gouvernementales qui visent avant tout à secourir les souffrances humaines. Le constat formulé par Charles Leben est important, puisqu'il semble consacrer une évolution significative du droit humanitaire. L'auteur note sur cet aspect que :

« Les résultat de [la] conjonction entre organisation intergouvernementales, dont la visée première était plutôt l'aide aux Etats subissant des catastrophes naturelles et des organisations (gouvernementales et non gouvernementales) dont la préoccupation première est l'aide aux personnes, est que toute la question de l'assistance en cas de catastrophe naturelle a basculé du côté de l'activité " *humanitaire* ". C'est désormais une logique d'assistance humanitaire qui domine, logique que l'on ne rencontre pas, sous cette forme et à ce degré, dans les instruments juridiques qui portent sur les catastrophes industrielles »<sup>604</sup>.

Il en conclut

« [qu]'il faut reconnaître cependant que cette affirmation d'une compétence internationale pour porter secours aux populations dont les besoins humanitaires sont gravement compromis est historiquement apparue et s'est renforcée pour faire face à des catastrophes humanitaires dues à des conflits internes [...] et c'est bien dans ces hypothèses que les principes dégagés sont les plus pertinents »<sup>605</sup>.

Bien que ces principes aient pour fondement la sauvegarde des droits de la personne humaine, « *une compétence internationale* » pour porter secours suppose

---

<sup>603</sup> En plus de sa fonction d'assistance et de coordination des sociétés nationales, la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant Rouge intervient dans les actions d'urgence, en particulier dans les opérations de secours aux victimes des catastrophes naturelles. (Voir Yokohama, activité des organisations des N.U)

<sup>604</sup> Charles LEBEN, *op. cit.*, note n° 289, p. 78.

<sup>605</sup> Charles LEBEN, *idem.*, p. 81.



tout aussi l'existence d'un Etat et d'autorités de cet ordre susceptibles de recevoir l'assistance.

Les Nations Unies ont œuvré dans ce sens par l'édiction d'une série de résolutions visant à préserver l'intégrité territoriale des Etats tout en sauvegardant les droits de l'homme en cas de catastrophe et de situation d'urgence.

La résolution 46/182 réaffirme que « *l'aide humanitaire devrait être fournie avec le consentement du pays touché et en principe sur la base d'un appel du pays touché* »<sup>606</sup>.

La résolution 43/131, du 8 décembre 1988 réaffirme la souveraineté des Etats dans « *l'organisation, la coordination et la mise en œuvre de l'assistance humanitaire sur leurs territoires respectifs* » et fait ressortir en son point 1 « *l'importance de l'assistance humanitaire pour les victimes des catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre* »<sup>607</sup>. En son point 4, elle « *invite tous les Etats qui ont besoin d'une telle assistance à faciliter la mise en œuvre [par les organisations intergouvernementales et non gouvernementales] de l'assistance humanitaire* » et « *prie instamment [en son point 6] les Etats situés à proximité de zones victimes de catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre [...] de participer étroitement aux efforts de coopération avec les pays touchés [...]* »<sup>608</sup>.

La résolution 45/100 du 14 décembre 1990 quant à elle amplifie les précédentes avec la possibilité de créer « *des couloirs d'urgence pour la distribution d'aide médicale et alimentaire d'urgence* »<sup>609</sup>.

La logique qui tend à privilégier la sauvegarde des besoins humanitaires essentiels des personnes, semble implicitement être celle retenue par les instances internationales au détriment d'une défense de l'intégrité territoriale en cas de catastrophes naturelles ou de situation d'urgence. Il semble aujourd'hui consacré sur la scène internationale que les secours apportés aux populations dont la vie ou la santé se trouvent gravement compromises, ne sauraient être assimilés à une

---

<sup>606</sup> Cité par Charles LEBEN, *idem*, p. 78.

<sup>607</sup> *Idem*.

<sup>608</sup> *Idem.*, p. 79.

<sup>609</sup> *Idem*.

intervention illicite dans les affaires intérieures d'un Etat. Les droits fondamentaux de l'homme, dans leur double dimension de droit à la vie, à la dignité ou à la santé seraient au centre de cette démarche<sup>610</sup>. L'assistance humanitaire en cas de catastrophe pourrait donc être justiciable d'un fondement dans les droits de la personne humaine. Il est possible d'imaginer qu'il en soit ainsi pour les catastrophes technologiques<sup>611</sup>. Mais cette démarche impose un minimum de coopération et un Etat capable d'accueillir cette assistance. En cas de défaillance, ou si l'Etat est responsable de la « *sinistralité* » de la situation humanitaire, l'on en vient à s'interroger sur la nécessité d'une intervention humanitaire coercitive.

## 2 -Le cas d'intervention humanitaire coercitive

Lorsqu'un gouvernement, tout en agissant dans la limite de ses droits de souveraineté, viole les droits de l'humanité [...] par des excès d'injustice et de cruauté qui blesse profondément nos mœurs et notre civilisation, le droit d'intervention est légitime ; car quelque respectables que soient les droits de souveraineté et d'indépendance des Etats, il y a quelque chose de plus respectable encore, c'est le droit de l'humanité ou de la société humaine qui ne doit pas être outragé.

G. Rolin - Jaeequemyns, RDILC, 1876, p. 673<sup>612</sup>

La question se pose avec acuité lorsque l'Etat est responsable des problèmes humanitaires sur son territoire ou si le pays est livré à un désordre ou une anarchie meurtrière à cause de la disparition de toute autorité étatique exerçant le pouvoir sur cet espace géographique. Les catastrophes humanitaires prises sous cet angle constitueraient-elles alors une menace contre la paix et la sécurité internationale permettant au Conseil de sécurité de déclencher les actions relevant du chapitre VII de la Charte des Nations Unies ?

---

<sup>610</sup> La Cour Internationale de Justice dans l'affaire des Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua, a repris cette doctrine en affirmant que l'aide humanitaire doit être fournie sans discrimination et que « *pour ne pas avoir le caractère d'une intervention condamnable dans les affaires intérieures d'un Etat [...] l'assistance humanitaire doit se limiter aux fins consacrées par la Croix-Rouge, à savoir prévenir et alléger les souffrances des hommes [...] protéger la vie et la santé et faire respecter la personne humaine* ». (CIJ Recueil 1986, p. 115, par. 243). Voir Charles LEBEN, *supra*, p. 80.

<sup>611</sup> Romano n'en était pas éloigné lorsqu'il envisageait une obligation coutumière *erga omnes* de porter assistance sur la base d'un principe de solidarité internationale et de considérations humanitaires fondamentales.

<sup>612</sup> Jean SALMON (dir), *Dictionnaire de droit international public, op. cit.*, note n° 8, p. 610.

Le terme de « *catastrophe* » est difficile à repérer dans la pratique du Conseil de sécurité ; les actions y relatives ont plus tendance à se glisser beaucoup plus vers les compétences de l'E.C.O.S.O.C. et de l'Assemblée générale de l'O.N.U. D'où la nécessité de préciser que la question de l'intervention coercitive n'est mise sous la sellette que dans les cas limitatifs des catastrophes politiques, de la situation des « *pays catastrophes* » dont les structures ne correspondent plus à celles d'un Etat en tant que garant de l'ordre juridique interne. Il est donc question des catastrophes dues aux situations de violences extrêmes et non pas de catastrophes naturelles ou industrielles.

Toutefois, les situations qui ont entraîné un vote du Conseil de sécurité suivi de l'adoption des mesures d'intervention coercitives, au titre du chapitre VII, se justifiaient par le caractère manifestement grave de certaines situations humanitaires susceptibles d'être perçues comme des menaces pour la paix et la sécurité internationale. L'ingérence humanitaire peut aussi résulter de la prise de conscience du fait que la société internationale dépend largement du degré de respect que les Etats accordent aux droits de l'homme ainsi qu'aux libertés fondamentales. Ce respect constitue aujourd'hui une obligation de droit international. Et, aucun Etat ne peut invoquer comme il est de pratique dans le droit international, le principe de non immixtion dans ses affaires intérieures quand des situations humanitaires découlant de violences graves et massives des droits de l'homme revêtent incontestablement une dimension internationale. C'est dans ces circonstances qu'une intervention humanitaire sans le consentement de l'Etat destinataire peut devenir licite.

La Somalie avec la résolution 746 du 17 mars 1992, le Rwanda<sup>613</sup> du fait des actes de génocide commis dans ce pays démontrent convenablement comment la disparition des structures étatiques est dans son essence, une catastrophe politique porteuse d'effroyables drames humains. Ces deux illustrations, auxquelles l'on pourrait ajouter celles de l'Angola ou de l'ex-Yougoslavie, de la R.C.A et du Tchad, « *confirment s'il en était besoin, que les guerres internes ou internationales sont les*

---

<sup>613</sup> Résolution 827 du 8 novembre 1994 qui avait par la même occasion créé un tribunal international.

*seules catastrophes d'origine humaine qui peuvent dépasser les violences les plus meurtrières des phénomènes naturels »*<sup>614</sup>.

Face à ce « *catastrophisme humanitaire* », la société internationale ne dispose pas de réponse appropriée, elle semble presque désarmée. « *Le recours par le Conseil de sécurité à l'article 39 du chapitre VII (menace contre la paix et la sécurité internationale) est, comme le remarque le Professeur L. Condorelli , une "solution précieuse faute de mieux", mais qui repose sur un amalgame assistance -sanction qui n'est guère satisfaisant »*<sup>615</sup>.

Les populations victimes des catastrophes ne sont en définitive pas abandonnées. Des mécanismes d'assistance existent sur le plan interne des Etats de la communauté, complétés sur le plan international par l'assistance humanitaire. Il est difficile de minimiser aujourd'hui les efforts déployés dans les situations d'urgence. Une seule vie sauvée est suffisante pour le justifier. Le défi à relever demeure la multiplication des énergies en vue de rendre ces systèmes de sécurité civile davantage efficaces. La démarche du retour d'expérience est précisément un des outils d'amélioration des performances.

## **Paragraphe II – La démarche du retour d'expérience**

« Il existe en sciences sociales une idée séduisante selon laquelle l'avenir sèmerait dans le présent des indices de son avènement. Appelés " *signaux faibles* ", " *signaux avant-coureur* " ou " *précurseurs* ", ces indices contiendraient des fragments du futur qui, proprement décodés, permettraient de capter l'essence des changements qu'ils annoncent »<sup>616</sup>.

Cette pensée gouverne le champ d'étude des crises et des catastrophes. Celles-ci sont des moyens pour apprendre, et l'apprentissage peut se faire par la formalisation de la prise en compte de l'expérience tirée d'une crise antérieure. C'est la démarche du retour d'expérience, au sujet duquel Jean Viret, reprenant le colonel Janvier, alors président de la Fédération Nationale des Sapeurs-Pompiers de France

---

<sup>614</sup> Charles LEBEN, *supra*, p. 82.

<sup>615</sup> L. CONDORELLI, cité par Charles LEBEN, *supra*, p. 82.

<sup>616</sup> Thierry PORTAL / Christophe ROUX-DUFORT, *Prévenir les crises - Ces cassandres qu'il faut écouter*, Paris, Armand Colin, 2013, pp. 320, p. 13.

(ci-après : « F.N.S.P.F. »), énonçait que « *chacun pioche dans cette banque d'expérience afin d'en retirer la "substantifique moelle" et ainsi être mieux armé vis-à-vis d'évènements toujours plus dangereux, et d'une efficacité maximum réclamée par nos concitoyens* »<sup>617</sup>.

C'est donc dans un souci d'efficacité, voire de recherche d'amélioration de l'efficacité de gestion des crises que s'inscrivent les objectifs (A) et la portée du retour d'expérience (B).

### **A- Les objectifs de la démarche du retour d'expérience**

Le retour d'expérience (ci-après : « R.E.X. » ou « R.E.T.E.X ») n'est pas encore intégré dans le corpus juridique des Etats de la C.E.M.A.C. Compte tenu toutefois de son importance et de son impact réel dans l'amélioration des performances de sécurité civile, cette pratique devrait s'inscrire dans le dispositif post-opérationnelle de gestion des catastrophes naturelles ou technologiques des Etats de la sous-région. Aussi, le développement d'une culture du R.E.X devrait apparaitre comme l'une des priorités des autorités et des services concourant aux missions de sécurité civile de ces Etats.

Considéré comme un élément important d'apprentissage, le R.E.X s'orienterait vers les différentes phases des catastrophes tout en intégrant certains éléments importants de gestion des crises comme la circulation de l'information ou le respect des plans de procédure. Sa pratique ainsi que les initiatives prises dans ce sens sont très diverses. Des auteurs ont pu souligner à propos que

« si l'adoption de retour d'expérience est effectivement devenue une notion " commune ", elle ne constitue pas pour autant un " objet commun " faisant l'objet d'une large appropriation par les acteurs. Il semble bien qu'il y ait une réelle difficulté, pour les différents acteurs et organisations, à intégrer pleinement les conséquences

---

<sup>617</sup> Jean VIRET / Jean-Luc QUEYLA, Sécurité civile en France : organisation et missions, *op. cit.* , note n° 36, p. 270.

d'une véritable prise en compte de retour d'expérience ou, plus exactement, à admettre ouvertement tout ce qu'implique l'idée de retour d'expérience »<sup>618</sup>.

La démarche du retour d'expérience est justement conçue pour identifier et mettre en exergue les points forts et les points faibles de chaque aspect recensé, à l'effet d'en formuler des propositions d'amélioration d'ordre technique, humain ou organisationnel. L'un de ses objectifs est l'harmonisation des pratiques et l'exploitation efficiente des renseignements issues des situations de crise.

Selon Jean Viret, le retour d'expérience

« peut ainsi devenir le moteur d'un "*processus d'amélioration continu*", avec pour objectif une plus grande efficience au sens organisationnel, tant collectivement qu'individuellement. Il devient l'élément indispensable à l'apprentissage, au changement et à la croissance de la responsabilité humaine. Il doit permettre à terme l'amélioration des résultats et objectifs en agissant sur "comment" la tâche ou l'activité est réalisée »<sup>619</sup>.

La doctrine a identifié une panoplie d'objectifs du R.E.X. que l'on peut regrouper en quatre principaux : Diminuer les erreurs en nombre et en gravité, reconduire les processus qui fonctionnent normalement, diminuer les risques d'écart aux objectifs spécifiés et améliorer les méthodes de travail.

Dans le domaine de la sécurité civile, le R.E.X. est le moyen qui contribue à rendre plus performants les dispositifs généraux de gestion des catastrophes. Il paraît aujourd'hui réaliste de l'appliquer dans le domaine de la prévention, de la prévision et de la préparation à la gestion des crises des Etats de la C.E.M.A.C. La mise en œuvre d'une telle démarche est d'autant plus recommandée dans cette espace dans la mesure où le R.E.X s'impose comme « *une démarche visant, de façon générale, à détecter et analyser les anomalies, les écarts, à en rechercher les*

---

<sup>618</sup> Isabelle BOURDEAUX et Claude GILBERT, *Programme risques collectifs et situations de crise du C.N.R.S*, cités par Gilbert BOUTTE, *Risques et catastrophes : comment éviter et prévenir les crises ?*, Paris, Editions du Papyrus, pp. 334, p. 282.

<sup>619</sup> Jean VIRET / Jean- Luc QUEYLA, *op. cit.*, note n° 36, p.271.

*causes et les enchaînements, à en tirer des enseignements, à définir des mesures de correction et d'amélioration et à assurer l'information des parties intéressées »*<sup>620</sup>.

Jean- Luc Wybo dans un de ses rapports d'activité sur la question, s'est attardé sur l'objectif d'amélioration et de valorisation de l'individu. Il précise d'abord que

« le retour d'expérience doit permettre par l'étude de la gestion d'un évènement, d'identifier les dysfonctionnements techniques, humains et organisationnels, ainsi que les actions positives effectuées. Le R.E.X. doit valoriser l'individu et assurer une capitalisation et un partage des informations obtenues »<sup>621</sup>.

Dans la perspective d'une gestion efficace des crises, cet auteur pense ensuite que le R.E.X. « *contribue à mettre en place une boucle de progrès, en donnant accès à de la connaissance sur des situations anormales, qui peut être utilisée ensuite pour améliorer la prévention et la protection* »<sup>622</sup>.

Enfin d'après Wybo, le R.E.X. est une démarche managériale à travers laquelle les individus qui ont pris part à la réponse opérationnelle d'une catastrophe tirent les leçons et appliquent par la suite les enseignements.

Le R.E.X. s'illustre aussi par ses missions formatrices et pédagogiques. Cette formation, constituée des bases théoriques et techniques essentielles (étude des phénomènes, apprentissage des méthodes d'action etc...) doit être complétée par des exercices de simulation dont la finalité est de placer les apprenants dans les conditions les plus proches de la réalité<sup>623</sup>. Son objectif est ainsi de permettre aux acteurs, aux services et autres opérateurs institutionnels, mais aussi au grand public,

---

<sup>620</sup> Jean VIRET / Jean- Luc QUEYLA, *idem.* , p. 271. Ces auteurs font référence aux dispositions du ministère français de l'environnement sur la question du R.E.X.

<sup>621</sup> Jean VIRET fait à maintes reprises référence à cet auteur. *Idem.* , p. 272.

<sup>622</sup> J- L WYBO, *Méthodologie de retour d'expérience des actions de gestion des risques*, convention MATE juillet 2001, rapport final de décembre 2003. Cité par Jean VIRET / Jean – Luc QUEYLA, *op. cit.* , note n° 36, p. 272.

<sup>623</sup> Sur l'utilisation du retour d'expérience, Jean-Luc WYBO, note que « *la complexité des phénomènes en jeu, en particulier dans le cas des catastrophes naturelles ou d'accidents industriels, rend délicate la construction "ex-nihilo" de scénarii de simulations réalistes.*

*L'existence d'une mémoire collective de retour d'expérience bien formalisée pourrait constituer un réservoir potentiel d'exercice de simulation et de plus permettre aux moniteurs et aux élèves de comparer leurs actions à celles de leurs collègues qui ont eu à gérer ces situations, ce qui rendrait d'autant plus efficace la formation.* » Voir de cet auteur, « Gestion des dangers et systèmes d'aide à la gestion », in : *Introduction aux cindyniques*, Paris, Edition ESKA, 1998, pp. 201. , p. 194.

de mieux comprendre la nature et les conséquences des crises. Le R.E.X. doit pouvoir préparer tous les acteurs à l'acquisition des connaissances ainsi que de bons réflexes.

Il est question de mettre en œuvre un moyen qui décrit comment l'expérience peut être utilisée pour aider à gérer une conjoncture à partir des situations passées. L'aspect fondamental de cette forme d'aide à la décision souligne Marie Malek, « *est de permettre la conservation et la mise en commun de l'expérience de plusieurs personnes et de rendre possible l'utilisation de cette expérience* »<sup>624</sup>. C'est finalement une composante essentielle de la démarche globale d'évitement des risques et crises, et utile qu'elle soit prise en compte dans la gestion quotidienne des services concourant à la sécurité civile dans une perspective d'amélioration en recherchant uniquement à comprendre les dysfonctionnements et les écarts de comportement et en évitant la logique de sanction ou de recherche de fautifs<sup>625</sup>.

## **B- La portée de la démarche du retour d'expérience appliquée à la sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C.**

Dès lors que le R.E.X. s'analyse comme une démarche globale de gestion des risques, appliquée à la sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C, cette démarche est

---

<sup>624</sup> Marie MALEK, « *Le retour de l'expérience et l'aide à son utilisation* », in : Jean-Luc WYBO (dir), Introduction aux cindyniques, *op. cit.*, p. 165. Cette commentatrice relève dans ce sens que la mémoire, le réservoir de notre expérience, constitue le centre du raisonnement sur l'expérience. Et, décline les deux aspects majeurs liés à l'utilisation et à la formation de notre expérience : le rappel (pendant le raisonnement, l'expérience pertinente doit être extraite pour être utilisée dans les étapes suivantes du raisonnement. Cette opération fait appel à l'utilisation d'une similitude entre la situation actuelle et les situations passées afin d'extraire les situations les plus proches. Cette expérience passée retrouvée peut servir à plusieurs tâches comme l'aide à la décision, la prédiction ou l'enseignement. Le second aspect est l'apprentissage, la nouvelle expérience doit être stockée dans la mémoire pour une utilisation ultérieure. Ce stockage doit être effectué de manière à ce que le rappel s'effectue d'une façon efficace, ce qui nécessite un travail de formalisation de l'expérience.

<sup>625</sup> L'émetteur du « *signal faible* », un individu, une organisation ou une institution n'a que très rarement les garanties suffisantes pour être entendu et être crédible. L'histoire récente abonde d'exemples de ces lanceurs d'alarme qui, seuls contre tous, ont dénoncé des menaces pour l'homme, la société, l'environnement. En France, Alain Cicoella, chercheur à l'institut national de recherche et de sécurité, a été licencié pour avoir dénoncé les dangers des éthers de glycol puis finalement rétabli dans ses droits par la Cour de cassation quelques années plus tard. Christian Vélot, chercheur à l'institut de génétique et de biologie cellulaire et moléculaire, a été privé de plusieurs de ses droits et de biens pour avoir publiquement pris position sur les risques sanitaires liés à l'introduction des O.G.M. Au Canada, Shiv Copra, Margaret Haydon et Gérard Lambert, fonctionnaires du gouvernement fédéral canadien ont dénoncé les risques pour la santé humaine associés à l'hormone de croissance bovine. S. Copra et M. Haydon ont par ailleurs dénoncé comme insuffisantes les mesures gouvernementales pour prévenir la maladie de la vache folle. Tous ont été congédiés. Voir Thierry PORTAL / Christophe ROUX-DUFORT, *op.cit.*, note n° 616, p. 17.



intéressante pour répondre aux préoccupations essentielles d'amélioration des performances de sécurité civile à savoir, l'identification des défaillances dans les dispositifs et mesures d'évitement des crises d'une part (1), la constatation et la compréhension des carences dans la gestion de la crise et de la post-crise d'autre part (2).

### **1. La recherche des défaillances dans l'évitement des crises**

Le dispositif institutionnel et normatif des Etats de la C.E.M.A.C comporte de nombreuses insuffisances que la R.E.X peut précisément corriger. Car il s'agit tout d'abord ici de procéder à une évaluation de l'effort de connaissance préalable des risques en vérifiant si la nature du risque est connue, l'aire géographique sur laquelle il s'exerce, ses effets possibles sur les personnes, les biens et l'environnement. La recherche des défaillances dans l'évitement des crises vise ensuite, et c'est là un atout majeur que cette démarche pourrait apporter à la sécurité civile des Etats de la CEMAC, à identifier les mesures qui vont permettre d'éviter la concrétisation d'un futur risque, et comme le risque zéro n'existe pas, des mesures et des dispositifs susceptibles d'en limiter les effets sont préconisés. Enfin, l'attention doit être attirée sur la qualité et la pertinence des dispositifs de prévention et de prévision, des outils de planification, des politiques d'exercice et de formation, ainsi que de l'organisation préalables des services.

Par la démarche du R.E.X. , l'on devrait parvenir à une description précise de toutes les mesures préventives visant à faire face aux risques en commençant par les mesures législatives et réglementaires ainsi que leur application effective, puis, l'analyse des dysfonctionnements des mesures de réduction des conséquences des risques. Le troisième volet d'analyse a trait à l'information et à la sensibilisation des autorités et surtout des populations.

Dans la recherche des défaillances dans l'évitement des crises, la cohérence des outils de planification mérite également une étude. En plus des documents des plans O.R.S.E.C. , les documents de service et les outils d'appui à la gestion des crises feront l'objet d'analyses particulières.

Ces analyses à mener de façon précise, apportent une bonne connaissance sur le dispositif global de sécurité civile et peuvent permettre d'envisager des préconisations judicieuses.

## **2. La recherche des défaillances dans la gestion de la crise et de la post-crise**

La recherche des défaillances dans la gestion de la crise et de la post-crise est tout aussi intéressante. Elle met en avant la recherche des défauts de fonctionnement dans la phase de la crise proprement dite et son dispositif de gestion porte sur les étapes du déroulement de l'évènement, l'analyse de ses conséquences, l'organisation du commandement ainsi que les secours, sans omettre la stratégie de communication. Jean Viret<sup>626</sup> abordant ce point, a formulé des préconisations comprenant trois étapes :

Dans un premier moment, il propose la description de l'évènement dans toutes ses caractéristiques, en partant de la nature, les causes et la localisation avec une chronologie parfaitement détaillée. Puis les conséquences de la crise sont précisées avec leurs effets sur les personnes, les biens et l'environnement.

L'évaluation du dispositif est ensuite menée par la description des modalités du déclenchement, des actions menées ainsi que sur l'organisation du commandement mis en place.

Enfin, les actions dirigées vers les populations et les médias sont rappelées et précisées.

Il est essentiel, on ne le soulignera jamais assez, que ces études soient de qualité. Entre autres exigences, la méthode R.E.T.E.X. ne doit pas omettre les points les plus délicats tels que les aspects humains et organisationnels de la réponse opérationnelle qui doivent être particulièrement analysés, les défaillances des causes communes, ainsi que les interactions entre les services.

S'agissant de la gestion post crise, elle consiste à évaluer la pertinence du traitement des aspects sociaux, sanitaires, financiers, juridiques, économiques ainsi

---

<sup>626</sup> Jean VIRET / Jean - Luc QUEYLA, *op. cit.* , note n° 36, p. 276.

que de l'ensemble des mesures de remise en état. L'analyse globale du R.E.T.E.X. s'achève par les mesures destinées au retour à la normale.

Mais, avant de laisser cette esquisse, référons nous une fois de plus à Jean Viret pour conclure :

« Le retour d'expérience doit être, dans son développement complet, le moment de partage des connaissances, de la "*mise à l'épreuve*" de la réaction de chaque service dans un souci de diffusion des méthodes opérationnelles, mais aussi une volonté de culture partagée de sécurité civile. [...] Pour prendre toute sa valeur et toute sa place dans le domaine de la sécurité civile, le R.E.X. doit être mis en œuvre dans chaque exercice. L'exercice constitue l'un des éléments de l'apprentissage de gestion des situations d'urgence. Se préparer, s'évaluer, doit permettre d'être plus performant en cas de survenue d'une véritable crise »<sup>627</sup>.

Le R.E.T.EX, est donc un instrument essentiel dont disposent les autorités pour analyser les situations de crise et de catastrophe du passé et construire l'avenir, et donc proposer des mesures de prévention adéquates. En sens inverse, l'absence de R.E.X peut être considérée comme une défaillance pouvant entraîner de nouvelles catastrophes. Les Etats de la C.E.M.A.C gagneraient à généraliser la pratique du R.E.X. Très souvent dans ces Etats, l'évaluation des catastrophes n'est pas aisée, car il arrive que quelques responsables ne souhaitent pas que la lumière soit faite sur tel ou tel désastre. Dans certaines situations, l'évaluation n'est pas possible parce que les pouvoirs politiques s'y opposent ou masquent les faits. Dans cette partie du continent africain, l'absence du R.E.X peut aussi se justifier par la faible représentation des catastrophes dans les mentalités (la catastrophe est mise entre parenthèse ou alors très vite oubliée) ou encore l'impression d'irresponsabilité ou d'impuissance des services administratifs.

Or, face aux dégâts causés par les catastrophes naturelles et technologiques dans ces Etats, le R.E.X devrait nécessairement s'inscrire dans des stratégies dynamiques visant non plus seulement à rechercher les écarts entre une norme à respecter et les comportements réels, mais à valoriser l'expérience acquise. Il s'agirait d'une part, de prendre en compte les causes fondamentales des difficultés

---

<sup>627</sup> Jean VIRET / Jean- Luc QUEYLA, *op. cit.* , note n° 36, p. 277.

rencontrées pendant la gestion des catastrophes, de repérer les bonnes idées et les initiatives à mettre en œuvre. Le REX, devrait, d'autre part, s'imposer comme

« une démarche systémique permettant aux acteurs de mieux comprendre les interactions des différents services, des organismes ou des publics. Il s'agit, pour les gestionnaires, de sortir des tâches (limitées, routinières) pour se projeter dans des rôles correspondant à de grandes catégories de fonctions : prévenir, renseigner, informer, soigner, analyser améliorer »<sup>628</sup>.

Il serait intéressant que les Etats de la C.E.M.A.C suivent l'exemple de ceux de l'Europe ou « *le retour d'expérience est rendu obligatoire pour les accidents qui affectent les établissements soumis à la norme Seveso 2* »<sup>629</sup>. Le R.E.X apparaîtrait alors comme un des instruments d'amélioration des dispositifs et des performances de sécurité civile de cette sous-région.

Au final, les actions ex-post visent aussi à réparer les dommages en dédommageant les victimes et en réhabilitant les zones ou les biens affectés par l'aléa. Pratiques encore très timides dans les Etats de la C.E.M.A.C.

## **Section II – Le dédommagement des victimes de catastrophes**

Les victimes<sup>630</sup> des catastrophes sont des personnes qui ont subi des effets potentiellement destructeurs d'un évènement naturel, d'un accident technologique ou causé intentionnellement. Si par définition, le dédommagement est une indemnisation apportée à une victime par « *l'attribution, soit en nature, soit en argent, d'une valeur équivalente au dommage qu'elle a subi* »<sup>631</sup>, cette compensation est insuffisante à réparer la souffrance qui ne peut être chiffrée. La disparition de l'esprit

---

<sup>628</sup> La prévention des risques naturels, Rapport de l'instance d'évaluation présidée par Paul-Henri BOURRELIÉ, Paris, La documentation Française, 1997, pp. 702. , p. 299.

<sup>629</sup> André DAUPHINE / Damienne PROVITOLLO, *op. cit.* , note n° 439, p. 355.

<sup>630</sup> D'après la définition donnée par l'O.N.U dans la Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité, signée le 29 novembre 1985, « *on entend par victimes des personnes qui individuellement ou collectivement ont subi un préjudice, notamment une atteinte à leur intégrité physique ou mentale, une souffrance morale, une perte matérielle ou une atteinte grave à leurs droits fondamentaux, en raison d'actes ou d'omissions qui enfreignent les lois pénales en vigueur dans un Etat membre, y compris celles qui prescrivent les abus criminels de droit* ». Voir : Gilbert BOUTTE, « *Risques et catastrophes : comment éviter et prévenir les crises ?* », Paris, Editions du Papyrus, 2006, pp. 334. , p. 120.

<sup>631</sup> Gérard CORNU, *op. cit.* , note n° 32, p. 304.

de résignation qui considérerait les catastrophes comme les marques de la fatalité, ouvre la voie à l'idée d'une responsabilité humaine. Après la catastrophe, il y a par conséquent une recherche des responsabilités civile et ou pénale, en droit interne ou en droit international. Les victimes disposent de deux séries de mécanisme pour se faire dédommager. Le premier mécanisme a trait à la responsabilité dans le cadre du droit interne des Etats. Le second cas concerne la mise en jeu des mécanismes de la responsabilité internationale de l'Etat. Dans ce cas de figure, les victimes sont dépossédés de tout moyen d'action et laissent la place à l'Etat et aux règles du droit international de la responsabilité.

Seront successivement analysées, dans cette dernière phase du cycle des catastrophes, l'application des règles de responsabilité en droit interne (Paragraphe I) et la réparation des dommages dans le cadre de la responsabilité internationale des Etats (Paragraphe II).

### **Paragraphe I – L'application des règles de la responsabilité en droit interne**

La responsabilité est définie comme l'« *obligation de répondre d'un dommage devant la justice et d'en assumer les conséquences civiles, pénales, disciplinaires [...] soit envers la victime, soit envers la société* »<sup>632</sup>. Il s'agit d'évaluer la capacité des Etats de la C.E.M.A.C et des règles juridiques dont ils se sont dotés, à répondre à la demande de réparation des dommages spécifiquement liés aux catastrophes. Dans le domaine de la responsabilité en cas de catastrophe, le constat a été clairement résumé par le Conseil d'Etat français :

« Notre société refuse la fatalité. Elle se caractérise par une exigence croissante de sécurité. Cette exigence engendre la conviction que tout risque doit être couvert, que la réparation de tout dommage doit être rapide et intégrale et que la société doit, à cet effet, pouvoir, non seulement à une indemnisation des dommages qu'elle a elle-même provoqués, mais encore de ceux qu'elle n'a pas été en mesure d'empêcher, ou dont elle n'a pas su prévoir l'occurrence »<sup>633</sup>.

---

<sup>632</sup> *Idem*, p. 908.

<sup>633</sup> *Responsabilité et socialisation du risque*, Conseil d'Etat, Rapport public 2005, Etudes et documents n° 56, La Documentation française, 2005, pp. 399. , spéc. p. 205.

Au-delà du droit français, le Conseil d'Etat met ainsi en exergue des principes majeurs intéressants la sauvegarde des droits des victimes en cas de catastrophe. Il y a lieu de s'en inspirer d'autant plus que la jurisprudence relative aux catastrophes est fatalement quasi inexistante dans les Etats de la C.E.M.A.C.

Evoquer les dommages réparables dans les hypothèses de catastrophe suppose la détermination des responsabilités (A) et les conséquences de leurs régimes juridiques (B). Ces deux aspects de la question constituent le fil conducteur de cette partie.

### **A- La détermination des responsabilités.**

Il convient au préalable de lever tout équivoque entre deux principales distinctions consacrées par la doctrine : la responsabilité civile et pénale d'une part, et, d'autre part, la responsabilité individuelle et collective.

Dans la première catégorie, la responsabilité civile met en effet l'accent sur les droits de la victime et la réparation du préjudice. La responsabilité pénale au contraire vise à punir le sujet responsable du trouble causé à l'ordre social. Il en résulte selon Pierre-Marie Dupuy, que

« si l'action civile n'est ouverte qu'à l'initiative de celui dont le droit subjectif a été atteint, fondant ainsi son intérêt juridique à l'action, l'action pénale n'est déclenchée, quant à elle, que par le ministère public ; c'est lui, représentant de la société, qui requiert la peine pour que soit sanctionnée l'intention coupable ou la volonté de nuire [...] Ce qui est alors en cause n'est pas l'individualité de la victime, mais l'intérêt de la collectivité »<sup>634</sup>.

Dans le second cas concernant la distinction entre responsabilité individuelle et collective, à l'inverse de la responsabilité pénale, l'on envisage, « *la collectivité non comme victime, mais comme responsable, l'individu non comme coupable mais comme sujet affecté* »<sup>635</sup>. Dans la responsabilité administrative notamment, c'est à l'Etat qu'incombe l'obligation de réparer. Ce type de responsabilité, consacrée en

---

<sup>634</sup> Denis ALLAND / Stéphane RIALS, *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, Quadriga / Lamy-P.U.F, 2014, pp. 1649. , p. 1344.

<sup>635</sup> *Idem*, p. 1344-1345.

France depuis le célèbre arrêt Blanco du Tribunal des conflits (1873), est repris dans la quasi-totalité des Etats de la C.E.M.A.C. A l'opposé de la responsabilité civile ou pénale, la responsabilité administrative place l'Etat sous l'empire du droit et subordonne son activité au respect des droits des administrés en recherchant toujours l'équilibre entre l'intérêt public et l'intérêt privé.

Ainsi, lorsqu'il arrive que les interventions de sécurité civile ne sont pas à la mesure des espérances des usagers ou de la qualité attendue du service, le régime de la responsabilité administrative (1) peut être amené à jouer un rôle dans les cas des catastrophes qui sont directement, voire indirectement imputables à une défaillance humaine<sup>636</sup>. Le régime de la responsabilité pénale (2) semble apparaître comme une nécessité dans le droit de la réparation.

### 1. La responsabilité administrative

La responsabilité administrative doit être entendue comme la responsabilité applicable à l'administration et appliquée normalement par le juge administratif qui l'a en grande partie construite de façon prétorienne sous l'influence de la doctrine<sup>637</sup>. Comme la responsabilité administrative n'est pas d'essence différente de la responsabilité civile (ils ont en commun la réparation des dommages et non de punir le responsable), Rémi Rouquette pense que « *la responsabilité administrative est une responsabilité civile* »<sup>638</sup>. Le fonctionnement des services administratifs ne peut manquer de causer aux particuliers des dommages de nature variée. Il se pose alors le problème de leur imputabilité. La supériorité de l'Etat et sa spécificité fondées sur sa mission d'intérêt général justifiaient jusqu'à une certaine époque son

---

<sup>636</sup> C'est généralement le cas lorsque le service n'a pas fonctionné, a fonctionné avec retard ou a tout simplement mal fonctionné.

<sup>637</sup> Denis ALLAND / Stéphane RIALS, *ibid*, p.1347.

<sup>638</sup> Rémi ROUQUETTE, *op. cit.*, note n° 29, p. 710. Dans le même sens, Maryse DEGUERGUE souligne que « *la responsabilité administrative est aussi une responsabilité civile et non pénale, qui tend à compenser pécuniairement par l'allocation des dommages - intérêts un préjudice causé directement par un acte ou une activité de l'administration au sens large, englobant les personnes privées chargées d'une mission de service public et dotées de prérogatives de puissance publique, qui sont soumises à la compétence du juge administratif et aux règles de fond applicables aux personnes publiques* ». Voir de cet auteur, « Responsabilité administrative », in : Denis ALLAND / Stéphane RIALS, *ibid*, p. 1347.

irresponsabilité<sup>639</sup>. C'est le juge suprême de l'ordre administratif qui a renversé le dogme de l'irresponsabilité de la puissance publique, supposée ne pouvoir mal faire, par des arrêts de principe qui s'apparentent fort à des arrêts de règlement<sup>640</sup>.

C'est l'arrêt Tomaso Grecco qui a porté un coup de grâce à l'irresponsabilité de l'Etat, en reconnaissant le principe d'une éventuelle mise en cause des services de police. A dater de ce jour, tous les services publics étaient dès lors susceptibles d'engager la responsabilité de l'Etat, à l'exception des dérogations voulues par le législateur ou impliquées par la nature des choses.

Comme en droit administratif, le régime de la responsabilité en « *droit de la sécurité civile* » s'est construit autour de la notion de faute, définie par Marcel Ferdinand Planiol comme « *le manquement à une obligation préexistante* », qu'il s'agisse d'une obligation d'agir ou de s'abstenir<sup>641</sup>. Pour Marc Genovese, la faute « *se présente comme le manquement à une obligation préalable et s'affirme par la discordance entre la manière dont le service a fonctionné et la manière dont il aurait dû fonctionner* »<sup>642</sup>.

L'on s'intéressera successivement au fondement (a) et aux conséquences de la responsabilité administrative (b).

---

<sup>639</sup> Le commissaire du gouvernement avait cependant ajouté que, pour les services de police comme pour tout autre service, la responsabilité de l'administration « *n'est ni générale, ni absolue* », selon les termes de l'arrêt Blanco (T.C. 8 fév. 1873).

La jurisprudence antérieure devait en effet préciser que seule une faute lourde pouvait engager la responsabilité de la puissance publique pour les services de police, à raison tant de la difficulté particulière des tâches que de la nécessité de ne pas « *paralyser* » ces services par la menace d'une responsabilité pécuniaire encourue pour toute faute, même légère. C.E. 10 fév. 1905, TOMASO GRECCO, Rec. 139, concl. Romieu. G.A.J.A., collection Droit Public, Sirey, 1984, 8<sup>e</sup> édition, pp. 58-59.

<sup>640</sup> Un arrêt de règlement est une décision par laquelle un juge, excédant son pouvoir, s'arrogerait de prononcer par voie de disposition générale et réglementaire sur les causes qui lui sont soumises ; décision qui s'attribuerait autorité, en dehors du litige dont était saisi le juge, dans les litiges futurs de même nature. Voir Gérard CORNU, *op. cit.*, note n° 32, p. 83.

<sup>641</sup> Voir Jean VIRET / Jean-Luc QUEYLA, *La sécurité civile en France, organisation et missions*, Paris, édition des Pompiers de France, 2013, pp. 335, p. 145.

<sup>642</sup> Marc GENOVESE, *Droit appliqué aux services d'incendie et de secours*, Paris, Papirus, 2013, pp. 437, spéc. 268.



### a) Les fondements de la responsabilité administrative

Dans le domaine de la sécurité civile, la responsabilité des services de secours est essentiellement fondée sur la faute, conférant un aspect secondaire aux hypothèses de responsabilité sans faute.

Dans l'hypothèse d'une faute, le régime de la responsabilité applicable repose sur trois conditions nécessaires et suffisantes :

- Un dommage ou un préjudice a été subi par la victime : sans dommage causé, il ne peut être question d'engager la responsabilité de la puissance publique ;
- une faute commise par l'administration, ou faute de service, entendue comme un « *acte dommageable commis par un agent public à l'occasion de l'exécution du service (ou non dépourvu de lien avec le service) dont la réparation incombe à l'administration* »<sup>643</sup>. Autrement dit, il s'agit de tout fonctionnement incorrect du service, c'est-à-dire tout manquement aux obligations du service, ou encore le fait pour un service public de ne pas fonctionner, de fonctionner avec retard comme dans le cas d'une voiture - citerne à vide, envoyée pour maîtriser un incendie.
- Un lien de causalité entre la faute et le dommage, autrement dit, la faute de service doit être la cause directe du dommage.

La responsabilité des services de secours peut donc être engagée quand il y a faute de service traduisant un manquement par rapport à une obligation préexistante. Si la faute a été commise, cela implique une inobservation des règles de fonctionnement des services. La jurisprudence a tiré les conséquences en parlant dans un premier temps de faute lourde quand celle-ci a eu pour effet d'aggraver la situation. Marc Genovese éclaire la signification de ce principe dans le domaine des risques de sécurité civile. Il relève qu' « *on peut excuser les défaillances du service quand elles restent sans conséquence sur son action, on ne peut le faire lorsque ces conséquences sont flagrantes et se mesurent directement sur l'évolution du*

---

<sup>643</sup> Gérard CORNU, *op. cit.*, note n° 32, p. 448.

*sinistre* »<sup>644</sup>. Toutefois, les interventions des services de secours sont complexes ; la responsabilité des services d'incendie et de secours ne peut être imputée aux sapeurs – pompiers que dans l'hypothèse de l'aggravation de ses conséquences et non des dommages directs à l'origine du sinistre initial. Se profile alors de façon insidieuse un régime de présomption de faute voire de responsabilité sans faute des services d'incendie et de secours, et de fait l'abandon par le juge, dans l'arrêt commune de Hanappes (CE. 29 avril 1998, commune de Hanappes c/ Mme Michaux-Lecat) de la notion de faute lourde dans le cas des services d'incendie<sup>645</sup>.

En tout état de cause, la faute que la doctrine qualifie de « *simple* » par opposition à la faute lourde demeure rétive à toute définition, la plus opératoire restant celle que l'on pourrait emprunter à Goerges Ripert, « *à savoir tout manquement à une obligation préexistante qu'elle soit légale ou morale* »<sup>646</sup>.

Dans le cadre du caractère secondaire des hypothèses de la responsabilité sans faute, la notion de faute n'entre pas en jeu ; l'administration est tout simplement tenue de dédommager un administré, alors qu'aucune faute ne peut lui être reprochée. La seule relation de cause à effet entre le dommage subi et le fonctionnement de l'administration suffit.

Deux fondements principaux sont souvent évoqués pour ce type de responsabilité, la responsabilité pour risque et la rupture de l'égalité devant les charges publiques.

---

<sup>644</sup> Marc GENOVESE, *ibid*, édition de 2002, p. 200. L'allégation de la faute lourde, compte tenu de ses conséquences, a généralement été démontrée par le juge. Dans cette perspective, le même auteur souligne que « les pannes survenues sur des pompes ont été de ce point de vue significatives. Une panne sans incidence parce que d'autres moyens sont mis en œuvre et permettent l'attaque correcte du sinistre n'a pas été considérée comme une faute lourde. (Voir CE, 8 octobre 1975, Société d'assurance moderne des agriculteurs de France...). En revanche, la panne qui a pour conséquence de stopper l'alimentation des lances a de fortes chances d'entraîner la responsabilité du service (voir CE, 21 janvier 1966, Cie d'assurance la Paix, AJDA, 1996, p. 519 ; CE, 6 décembre 1978, Sté sud-est entreprise, req. n° 6489)

<sup>645</sup> Cf. Jean VIRET / Jean- Luc QUEYLA, *La sécurité civile en France, organisation et missions*, *op. cit.*, note n° 641, pp. 147-148.

<sup>646</sup> George RIPERT, cité par Maryse DEGUERGUE, *in* : Denis ALLAND / Stéphane RIALS, *op. cit.*, note n° 241, p. 1350.

Dans le premier cas, l'administration dans l'exercice de ses missions, expose certaines personnes à des risques particuliers, existants de manière autonome et sans faute de sa part<sup>647</sup>.

Quid du régime de responsabilité dont bénéficient les collaborateurs occasionnels du service public ? Dans l'arrêt commune de Saint-Priest-la-Plaine<sup>648</sup> rendu en 1946, le juge a considéré que les personnes qui sont appelées à prêter occasionnellement et le plus souvent bénévolement leur concours à un service public devraient être couvertes de dommages subis sur le seul fondement du risque qu'elles ont eu à encourir. Si ces collaborateurs subissent un préjudice, pour que la responsabilité de l'administration soit engagée, l'activité concernée doit être un service public<sup>649</sup> et la victime doit en principe avoir été sollicitée par les autorités. Toutefois, la jurisprudence admet l'intervention spontanée en cas d'urgence.

Cette jurisprudence qui a pour champ de prédilection la sécurité civile, mérite qu'on s'y attarde. Si elle apparaît en effet louable, dans la mesure où elle permet l'indemnisation des personnes victimes de leur engagement citoyen, d'un autre côté, elle aboutit à faire supporter à la commune, parfois très petite, où s'est produit l'évènement une charge financière très lourde, d'autant que ce régime ne connaît pas de limite<sup>650</sup>.

La rupture de l'égalité devant les charges publiques, repose quant à elle sur l'idée qu'il serait inéquitable qu'un individu supporte seul les conséquences dommageables excessives de mesures prises par l'administration dans un but d'intérêt général. La gravité du préjudice et le nombre de personnes qui le subissent sont les deux dimensions retenues pour déterminer s'il y a rupture de l'égalité devant les charges publiques. Les cas d'application les plus courants ont trait aux décisions prises en raison des nécessités de l'ordre public comme le choix de faire intervenir ou non la force publique.

---

<sup>647</sup> Utilisation par l'administration des choses dangereuses comme des armes à feu ou des explosifs (CE, 28 mars 1919, Regnault-Desrozières, Rec.329), exposition d'une personne à une situation ou une activité dangereuse, TA, Paris, 20 décembre 1990, Epoux B, RFDA, 1992, p. 545.

<sup>648</sup> C.E, Ass., 22 novembre 1946, GAJA, n°6.

<sup>649</sup> La jurisprudence est assez souple quant à la notion de participation à ce service et il peut s'agir d'une participation très indirecte.

<sup>650</sup> Jean VIRET *op. cit.*, note n° 36, p. 138.

C'est l'application de ce principe d'égalité devant les charge publiques qui a permis d'admettre la responsabilité de l'Etat du fait de l'application des lois et règlements. C'est sur ce dernier point que le domaine de la sécurité civile est susceptible d'être concerné<sup>651</sup>. Se fondant sur la rupture de l'égalité devant les charges publiques, le tribunal administratif de Marseille a ainsi condamné un propriétaire qui a vu son portail forcé en son absence, pour permettre aux sapeurs-pompiers d'aller combattre un feu de forêt<sup>652</sup>.

### **b) Les conséquences de la responsabilité administrative.**

Le droit de la responsabilité administrative aborde les catastrophes sous l'angle de la réparation, compte tenu du fait que l'objectif assigné aux actions en responsabilité est d'obtenir une réparation intégrale du préjudice subi. Rien ne semble singulariser les conditions du droit à la réparation<sup>653</sup> appliqué d'une manière générale à la sécurité civile. Par contre, la question de connaître la personne publique responsable de l'imputation de l'obligation de réparer est d'un grand intérêt. Dans le cadre des Etats de la C.E.M.A.C, cette obligation de réparer un préjudice subi en cas de catastrophe résulte davantage d'une action volontaire de l'Etat, que d'une condamnation pour responsabilité.

Au-delà des facteurs affectifs, ou selon un terme plus noble, des considérations d'ordre humanitaire, lorsqu'intervient une catastrophe, surtout quand elle atteint une certaine ampleur par le nombre de personnes et l'étendue du territoire touché, il est de l'intérêt de l'Etat d'intervenir dans le cadre de ses missions de garant de la paix et artisan d'un mieux-être des populations. Les aides sont alors

---

<sup>651</sup> Jean VIRET notait à ce sujet que « [l]a décision de caractère réglementaire que pourrait prendre un préfet d'interdire, sur une large période en raison d'une sécheresse exceptionnelle, l'accès à un massif forestier, pourrait justifier l'application de ce régime au bénéfice du seul exploitant d'une activité touristique située au cœur du massif. La décision en l'occurrence individuelle, peut également résulter, non d'une décision juridique formalisée, mais d'un passage à l'acte. » *op. cit.*, note n° 36, p. 140

<sup>652</sup> *Idem.* L'auteur précise que l'on pourrait rapprocher ce jugement à un arrêt relativement ancien du C.E concernant un incendie volontaire ordonné par l'administration à titre de mesures d'hygiène. CE, 24 décembre 1926, Walter, Rec. 1 140.

<sup>653</sup> Il convient de rappeler que l'aboutissement d'un recours juridictionnel en réparation - en plus des exigences de recours gracieux préalable et du respect de la prescription quadriennale - tient à deux conditions : l'existence d'un lien de cause à effet incontestable entre le dommage et l'action, l'abstention ou le retard de l'administration. Le caractère direct et certain que doit présenter le préjudice pour être réparable.

l'expression « *d'une bienfaisance publique* » qui vient en réaction aux malheurs publics générés par la catastrophe. Ces aides ou appuis sont généralement considérés comme un secours, ou comme un droit si l'on se place sur le terrain de la victime.

C'est pris dans le sens de secours que les Etats de la C.E.M.A.C expriment leur générosité à l'égard des victimes. Pour cette raison, l'aide apportée a un caractère symbolique, avec un fondement qui demeure flou.

Toutefois, l'intervention financière de l'Etat s'est au cours des dernières décennies, justifiée par plusieurs raisons.

En premier lieu, lorsque survient une catastrophe, habituellement l'on doit agir en urgence pour non seulement sauver les vies et sauvegarder les biens, mais aussi apporter les premiers secours matériels. Or, quand bien même il s'agirait d'un dommage couvert par les assurances, leurs interventions sont assez procédurales et le versement d'un appui financier intervient toujours avec des retards considérables. D'où la nécessité d'un mécanisme d'extrême urgence dont la finalité est d'aider les familles en péril d'une part, et de couvrir dans l'immédiat leurs besoins essentiels les plus urgents tels que l'alimentation, le logement, et la santé d'autre part. Ce genre d'intervention est régulière dans les Etats de la sous-région C.E.M.A.C. Au Congo, les textes prescrivent au préfet de transmettre au ministre en charge de la sécurité civile, les dossiers relatifs aux demandes de crédits à allouer à certaines victimes de calamités.

En second lieu, lorsqu'une catastrophe désorganise significativement les collectivités publiques comme les communes, en les laissant dans un état de dénuement presque à la mesure des particuliers, c'est toujours vers l'Etat qu'elles se tournent pour obtenir une aide<sup>654</sup>. Il existe d'ailleurs des lignes budgétaires pour la

---

<sup>654</sup> L'article 56 du Décret du 26 mai 2001 portant organisation des secours en cas de catastrophes naturelles ou d'accident majeurs au Congo, confère au préfet la possibilité d'adresser au ministre de l'intérieur, de la décentralisation et de l'organisation du territoire « *les demandes de subventions formulées par les collectivités locales ayant subi des dommages importants, notamment en matière de voirie : destruction des ponts, détérioration des routes à la suite des calamités naturelles ; les demandes de crédits pour la remise en valeur des régions sinistrées* ».

couverture de ces divers cas de sinistres ou de catastrophes au ministère des finances et auprès de celui en charge des problèmes de sécurité civile.

La question a connu un début de réglementation au Gabon avec la création d'un fonds de concours pour risques,<sup>655</sup> alimenté par les subventions de l'Etat, des collectivités locales, les fonds propres provenant des amendes, les contributions des opérateurs économiques et des dons. Il en est de même au Congo avec l'institution « *d'un fonds pour la protection de l'environnement sous forme d'un compte d'affectation spéciale hors budget ouvert au trésor public* »<sup>656</sup> et « *destiné aux interventions en cas de catastrophe [...]* »<sup>657</sup>.

Le respect de la vie et de l'intégrité de la personne humaine en tant que droits fondamentaux réclame une protection efficace. Le droit pénal apparaît comme l'instance indiquée de garantie et de protection de ces droits.

## **2 -La responsabilité pénale.**

La responsabilité pénale qui vise à sanctionner des comportements constitutifs d'une infraction entretient des relations étroites, parfois « *ambivalentes* » avec la sécurité civile. En édictant des normes de sanction des comportements générateurs de risques pour les personnes, les biens et l'environnement, le juge pénal, tout comme le législateur, accordent beaucoup d'intérêt à rechercher les responsabilités des divers acteurs de sécurité civile en cas de sinistre ou de catastrophes.

Longtemps protégées du fait de leur statut ou de leur fonction, les autorités administratives et municipales, ainsi que les sapeurs - pompiers, sont de nos jours particulièrement exposés, et « *l'immunité de fait* » dont ils semblaient jouir s'estompe progressivement si bien qu'ils sont susceptibles de se rendre coupables de délits intentionnels ou non intentionnels.

---

<sup>655</sup> Article 16 de la loi n°21/2004 du 2 février 2005 relative aux plans d'exposition aux risques.

<sup>656</sup> Article 85 de la loi n° 003/91 du 23 avril 1991 sur la protection de l'environnement.

<sup>657</sup> Article 88 de la même loi.

### a) La multiplicité des incriminations.

L'élargissement du domaine de la sécurité civile, qui concerne aujourd'hui l'environnement, a eu pour conséquence sur le plan pénal, la multiplication des infractions. Les unes sont contenues dans les divers codes réglementant les domaines techniques spécifiques : il s'agit des délits dits intentionnels. Les autres sont relatifs aux délits non intentionnels traités par le code pénal.

S'agissant des délits intentionnels, c'est-à-dire *des infractions qui supposent une intention délictueuse*, qu'il s'agisse des infractions de portée générale ou de délits spécifiques à la gestion publique, dans le domaine de la prévention et de la gestion des catastrophes, le code pénal y a introduit des atténuations, et a surtout légalisé la notion jurisprudentielle d'état de nécessité, en la subordonnant à la double condition de danger actuel ou imminent d'une part, et d'une réponse nécessaire et proportionnée d'autre part.

En effet, selon les dispositions de l'article 86 du code pénal du Cameroun,

« [...] la responsabilité pénale ne peut résulter de l'atteinte faite à un bien dans le but de détourner de soi-même ou d'autrui ou d'un bien appartenant à soi-même ou à autrui, un péril grave, imminent et non autrement évitable, à condition qu'il n'y ait pas disproportion entre le mal à écarter et la mesure prise pour le prévenir ».

Ainsi, en cas de menace dangereuse de propagation d'un incendie, l'état de nécessité<sup>658</sup> peut justifier la destruction d'un immeuble pour enrayer l'incendie. Mais, il y a toujours lieu de respecter la juste proportion car nul n'aurait le droit sous quelque prétexte que ce soit, de détruire la maison d'autrui pour sauver un hangar sans valeur ou d'une valeur minime.

Quant aux délits non intentionnels, les acteurs de la sécurité civile en sont plus encore exposés. Il en est ainsi des atteintes involontaires à l'intégrité corporelle d'autrui : l'on cite généralement l'exemple de décès ou de blessures suite à une

---

<sup>658</sup> L'état de nécessité étant entendu ici comme « *la situation dans laquelle une personne, face à un danger actuel ou imminent pour elle-même, autrui ou un bien, accomplit un acte nécessaire à la sauvegarde de la personne ou du bien menacé, et qui constitue une cause d'irresponsabilité pénale, sauf s'il y a disproportion entre les moyens de sauvegarde et la gravité de la menace* ». Gérard CORNU, *op. cit.*, p. 417.

imprudence, une négligence, ou du fait d'une inobservation d'une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement.

Dans le domaine des délits non intentionnels, qui relèvent encore dans les Etats de la C.E.M.A.C de ce qu'on pourrait qualifier d'un « *droit mou* », en ce qui concerne particulièrement la mise en cause des représentants de l'Etat, ou des maires, Jean Viret observe cependant, s'agissant du cas de la France que ces autorités « *ont été ainsi mises en cause suite à des incendies aux conséquences dramatiques, à des crues meurtrières, à des avalanches dévastatrices, ou à l'effondrement des structures ayant entraîné de très nombreuses victimes* »<sup>659</sup>. Quant aux sapeurs-pompiers, il note que « *leur responsabilité pénale [...] s'applique aujourd'hui aussi bien à des faits d'imprudence ou de négligence commis lors d'une intervention, qu'à une faute supposée dans l'exercice du commandement, que la victime soit une tierce personne ou un sapeur-pompier* »<sup>660</sup>.

En tout état de cause, aussi bien en occident qu'en Afrique, le besoin de sécurité tend à devenir une donnée fondamentale et constante des sociétés. L'évolution actuelle s'oriente vers une exigence de protection, voire de précaution. Cette exigence a pour conséquence la recherche d'un coupable lorsque les mesures de prévention et de précaution sont prises en défaut. L'évolution de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme est une parfaite illustration de la pénalisation des catastrophes. Cet exemple mérite d'être cité parce que mettant en cause le droit à la vie ; droit fondamental aussi bien pour le citoyen européen que pour l'africain.

Dans un arrêt rendu à propos de l'affaire Onerytdiz en effet, la Cour européenne des droits de l'homme, dans le cadre de l'interprétation de l'article 2 de la Convention européenne relative au droit à la vie, a affirmé qu'en cas d'accident industriel majeur entraînant des pertes en vies humaine, une répression pénale effective des agents responsables était exigée. En l'espèce, faut-il l'affirmer, l'explosion d'une déchetterie avait causé le décès de plusieurs personnes et l'ensevelissement des cabanes et des habitations situées à proximité. La violation de

---

<sup>659</sup> Jean VIRET / Jean- Luc QUEYLA, *op. cit.* , note n°36, p. 147.

<sup>660</sup> Jean VIRET / Jean- Luc QUEYLA, *idem*, pp.147-148.



l'article 2 sous son volet procédural, affirmée par la Cour en 2002, a été confirmée par la Grande Chambre devant laquelle l'affaire avait été renvoyée le 30 novembre 2004. La Cour concourt ainsi à la promotion d'un droit à la sécurité des personnes et des biens, sanctionné par l'exigence d'un procès pénal.

La responsabilité pénale répond ainsi au désir de sanctionner le coupable ; elle permet d'exprimer la réprobation publique face aux catastrophes et garantit une enquête approfondie, voire complète sur les circonstances et les causes des catastrophes. Ce qui ne semble pas le cas de la responsabilité administrative et /ou civile qui n'inflige pas de sanction. Selon les termes de E. Lemoine,

« c'est alors l'action pénale qui doit être le véritable lieu de l'examen de la faute. Il ne doit cependant pas s'agir uniquement du lieu où l'auteur sera condamné, foulé aux pieds d'une victime glorifiée. L'action pénale doit permettre la restauration de l'équilibre entre des hommes ou des institutions qui se sont heurtés, blessés, parfois détruits, mais auxquels la société doit donner des moyens et des ambitions de mieux vivre demain »<sup>661</sup>.

La responsabilité pénale se double également de l'exigence d'une participation effective des personnes physiques ou morales.

### **b) La pluralité des responsables**

Il s'agit de la responsabilité pénale des personnes physiques d'une part, et de celle des personnes morales d'autre part. Dans le domaine de la prévention et de gestion des catastrophes en zone C.E.M.A.C, les procès tendant à mettre en cause la responsabilité des personnes physiques et morales en matière de sécurité civile sont presque inexistantes. Les commissions d'enquête administratives mises en place après une catastrophe ne sont généralement pas sanctionnées sur le plan judiciaire, elles sont le plus souvent classées et relèvent parfois du secret. Face à ce « *mutisme jurisprudentielle* », l'on fera appel à la jurisprudence européenne pour illustrer la démonstration en espérant que cela puisse susciter un éveil de conscience aussi bien du juge que des justiciables africains.

---

<sup>661</sup> Responsabilité individuelle, garanties collectives, Fondation Nationale Entreprise et Performance, mission 1994, P.U.F, coll. Politique d'aujourd'hui, 1998, p. 139. Cité par Caroline LACROIX, *La réparation des dommages en cas de catastrophes*, p. 239.

Dans le cadre de la responsabilité pénale des personnes physique, il est fait distinction entre les fautes pénales simples et les fautes pénales aggravées.

Les fautes pénales simples se déclinent en fautes subjectives tenant à la maladresse, à l'imprudence, l'inattention ou la négligence et qui ont pour finalité de sanctionner le comportement imprévoyant de l'auteur indirect de l'infraction. Dans le cadre du drame de la Chaîne thermique du Soleil, Caroline Lacroix relève que

« la responsabilité du directeur général a été retenue par le Tribunal correctionnel de Toulouse au motif que le directeur, étant le représentant du maître d'ouvrage, avait la qualité d'exploitant et avait à ce titre accès à tous les éléments lui permettant de prendre conscience du danger. [...] Le Tribunal a encore retenu que le directeur au courant de la nature des travaux [...] n'a pas demandé la fermeture de l'établissement, ce qui constitue une faute en relation certaine avec le sinistre. Cette méconnaissance du danger entraîne la responsabilité »<sup>662</sup>.

Dans la même affaire, les imprudences ou négligences commises au plus haut niveau de la hiérarchie de cette entreprise ont été sanctionnées au motif que ces cadres n'ont pas requis du maire, l'autorisation d'ouverture des piscines, ce qui constitue une négligence grave.

Le second élément de la faute pénale simple est la faute objective, constituée par le manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prescrite par la loi ou le règlement. La condition préalable est l'existence d'un lien de causalité direct entre le dommage et la faute pénale simple.

Dans le cadre de l'écroulement de la tribune du stade de Furiani à Bastia en France, le concepteur-réalisateur de la tribune avait selon le juge, commis des « *fautes techniques grossières* » et « *étant un professionnel averti et expérimenté, il ne pouvait invoquer une quelconque et excusable faute d'inattention ou de calcul* »<sup>663</sup>. De même, lors de l'affaire du drame de Barbotan, l'architecte à qui incombait la direction du chantier avait également été condamné pour des manquements relevant de ses devoirs de conseil. Selon le juge,

---

<sup>662</sup> Voir Caroline LACROIX, *idem*, p. 320.

<sup>663</sup> T. Corr. Bastia, 31 mars 1995, inédit. Cité par Caroline LACROIX, *idem*.

« l'architecte est maître d'œuvre remplissant les fonctions d'autorité et de coordination sur le chantier, mais aussi tenu d'un devoir de conseil qui ne peut disparaître que si le maître de l'ouvrage est un professionnel ou est notoirement compétent. Il lui incombe de renseigner le maître de l'ouvrage sur les risques d'une construction et d'émettre le cas échéant toutes réserves utiles »<sup>664</sup>.

Des cas similaires sont courants dans les Etats de la C.E.M.A.C, à la différence qu'ils ne sont pas sanctionnés par un procès pénal. En 1972, l'écrasement d'un pan du stade Maya-Maya au Congo n'a donné lieu à aucune action judiciaire. Il en est de même de la catastrophe de Nsam dans un quartier en plein centre urbain de la ville de Yaoundé au Cameroun, des déraillements de trains ou des écroulements d'immeubles enregistrés çà et là dans les Etats de la C.E.M.A.C.

S'agissant du cas de figure des fautes pénales aggravées, elles se décomposent premièrement en faute délibérée dont la finalité est de sanctionner la violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement. Et deuxièmement, en faute caractérisée qui expose autrui à un risque d'une particulière gravité.

Dans le second cas, celui de la responsabilité pénale des personnes morales, à l'exception de l'Etat, celles-ci sont pénalement responsables des infractions commises pour leur compte, par leurs organes ou représentant. L'idée est qu'il incombe aux Etats de prendre des dispositions préventives en vue de la protection des populations. Et, toute catastrophe leur est, dans une certaine mesure, imputable. Ce qui justifie que la responsabilité des agents publics soit recherchée, à défaut de pouvoir incriminer les Etats eux-mêmes.

En ce qui concerne les collectivités territoriales, les maires sont les premiers garants de la sécurité dans leur commune. Dans le cadre de leur pouvoir de police générale, il incombe aux maires, européens ou africains, de prévenir par « *des précautions convenables* », les catastrophes et les fléaux calamiteux<sup>665</sup>. Aussi, les

---

<sup>664</sup> T. corr. Toulouse 19 février 1997, Rev. Préventive-sécurité, n° 32, mars-avril 1997. Voir Caroline LACROIX, *idem*.

<sup>665</sup> Cette disposition de l'article 1.2212-2-5 du code général des collectivités territoriales est consacrée dans la quasi-totalité des Etats de la C.E.M.A.C.

catastrophes peuvent être vues comme l'occasion d'une mise en cause des édiles. L'affaire de l'incendie survenu au dancing de « *Cinq-sept* » dans la commune française de Saint- Laurent du Pont en 1970 est la première illustration de condamnation d'un maire<sup>666</sup>. Chose inédite dans les Etats de la C.E.M.A.C. Dans cette affaire<sup>667</sup> en effet, le tribunal a relevé que l'établissement avait commencé à fonctionner « *sans que la déclaration des travaux ait été souscrite, ni le certificat de conformité délivré, ni l'autorisation d'ouverture sollicitée* ». Les juges répressifs ont constaté que le maire s'est abstenu « *de toute intervention pendant l'édification et l'exploitation d'un établissement dont il connaissait parfaitement l'existence et le fonctionnement* » et ont conclu qu'il s'agissait d'un cas de négligence grave à l'origine de cette catastrophe.

Au titre de leurs pouvoirs de police spéciale, les compétences des maires dans le domaine de l'urbanisme et de la construction leur confèrent des obligations en matière de protection contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public avec en retour la responsabilité qu'ils ont d'effectuer et d'organiser des contrôles.

La mise en jeu de la responsabilité des maires ne fait aucunement pas obstacle à l'engagement de celle des préfets. Ces derniers ne sont pas à l'abri d'une condamnation. Ils disposent d'ailleurs d'importants pouvoirs en la matière. Etant au centre du dispositif de sécurité civile dans le département, il n'est pas exclu qu'à l'avenir, des actions en vue d'engager la responsabilité des représentants de l'Etat immergent les tribunaux africains. Pour le moment, c'est l'inertie et l'apathie.

Ne doit- on voir dans l'application des règles pénales dans le domaine de la sécurité civile qu'un simple énoncé d'intention, généralement très peu suivi d'effet dans les Etats de la sous-région ? En citant Jean Viret, l'on peut affirmer que

« nombre d'acteurs de la sécurité civile ont une perception négative du droit pénal dans lequel ils ne voient qu'un risque de poursuites. Pourtant, le droit pénal a le

---

<sup>666</sup> T. corr. de Lyon, 20 novembre 1972, Gaz. Pal. 1973, 1 ; 3. Cf. Caroline LACROIX, *idem*. p. 321.

<sup>667</sup> Lors de cette catastrophe, l'on a dénombré 146 personnes âgées de moins de 26 ans décédées, la discothèque ne disposait pas de sorties de secours, et présentait de nombreuses malfaçons.

mérite de concourir à assurer leur protection contre les menaces ou agressions dont ils peuvent faire l'objet, qu'il s'agisse d'agressions verbales ou écrites, ou *a fortiori* d'agression physiques ou de dégradation volontaires de matériel. Le droit pénal devrait être moins perçu, par les acteurs de la sécurité civile, comme un risque que comme un soutien dans l'exercice de leurs missions »<sup>668</sup>.

En définitive, le droit pénal qui a pour objectif la prévention et la répression des infractions, permet par ailleurs d'exprimer la réprobation publique face aux catastrophes qui ont causé des pertes en vies et des dégâts matériels importants, assurant de ce fait la promotion d'un véritable droit à la sécurité collective, sanctionné par un procès pénal.

La consécration de ce droit à l'existence d'un procès pénal peut être regardée, selon M. H. Bonnard,

« comme la sanction d'un droit fondamental à ne pas être victime, ou comme celle d'un droit à la sécurité. C'est alors la sécurité matérielle, dérivant "*d'un glissement sémantique*" de la notion de "*sûreté*", qui est érigée en droit de l'Homme et relève de *la protection contre les agressions humaines et les fléaux naturels* »<sup>669</sup>.

La jurisprudence en matière de catastrophe dans les Etats de la C.E.M.A.C est presque inexistante. Certaines communautés réclament toutefois des dédommagements après des catastrophes majeures sans pour autant porter leurs réclamations auprès des juridictions compétentes. Il y a lieu de noter que l'analphabétisme, l'ignorance et le manque de moyen financiers de la plupart des victimes constituent des obstacles à la réclamation de leurs droits fondamentaux.

---

<sup>668</sup> Jean VIRET et Jean-Luc QUEYLA, *op. cit.*, note n° 36, p. 152.

<sup>669</sup> M. H. BONNARD, cité par Caroline LACROIX, *in* : L'influence de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme. Le droit au procès pénal en cas de catastrophes, Actes du Colloque du Centre Européen de recherche sur le risque, le droit des accidents collectifs et des catastrophes (C.E.R.D.A.C.C), sur *Les sciences juridiques à l'épreuve des catastrophes et des accidents collectifs. Retour sur 15 ans d'expérience, d'expertise et de réflexion*, RISEO, 2011-3, pp. 173-186 (spéc. p. 186).

## B- Les conséquences des régimes juridiques de responsabilité

La réparation des dommages causés par les catastrophes diffère selon qu'il est question des catastrophes industrielles (1) ou de celles dites naturelles (2).

### 1. Dans le cadre des catastrophes industrielles

D'une manière générale, les régimes juridiques susceptibles d'être applicables en cas de catastrophes industrielles laissent entrevoir deux constats majeurs : la consécration de l'approche « *objectiviste* » de la responsabilité et la détermination des plafonds de remboursement en matière d'indemnisation des catastrophes industrielles.

Dans un sens très large, la responsabilité objective est, selon Jean Salmon « *la responsabilité illicite, où la faute ne joue aucun rôle comme élément constitutif* »<sup>670</sup>, Le qualificatif « *objective* » pour désigner cette forme de responsabilité découle du fait qu'elle est engagée « *objectivement* » sans qu'il y ait lieu d'imputer une faute à son auteur<sup>671</sup>. Cette prise en compte de l'approche objective dans la réparation des catastrophes industrielles se justifie par les difficultés quasi insupportables auxquelles font face les victimes des catastrophes dans le cadre des régimes de droit commun de la responsabilité délictuelle<sup>672</sup>.

L'on y a dénombré de graves défauts tels que : La difficulté pour les victimes d'apporter la preuve de la faute, particulièrement en cas de technologie complexe ; la difficulté de démontrer le lien de causalité et celle de déterminer la personne à qui le dommage doit être imputé.

---

<sup>670</sup> Jean SALMON, *Dictionnaire de droit international public, op. cit.*, p. 997.

<sup>671</sup> Notons toutefois que cette expression est contestable dès lors que, selon l'opinion dominante, la faute ne constitue pas le fondement de la responsabilité, du moins en droit international. « *La responsabilité objective de l'Etat, c'est-à-dire une responsabilité pour les actes commis par ses fonctionnaires ou organes, qui peut lui incomber malgré l'absence de toute faute de sa part [...] repose sur une idée de garantie, ou la notion subjective de faute ne joue aucune part.* » Voir Jean SALMON, *idem*, p. 997.

<sup>672</sup> La responsabilité délictuelle entendue comme « *toute obligation, pour l'auteur du fait dommageable (ou la personne désignée par la loi), de réparer le dommage causé par un délit civil (que celui-ci soit ou non un délit pénal), en indemnisant la victime, presque toujours par le versement d'une somme d'argent à titre de dommages-intérêts* ». Voir, Gérard CORNU (dir.), *Vocabulaire juridique*, Paris, Association Henri Capitant, PUF, 9<sup>e</sup> édition, 2011, pp. 1095, p. 908.

Pour surmonter l'obstacle relatif à l'identification de la faute, certains pays se sont engagés vers l'adoption d'un régime de responsabilité fondée sur le risque<sup>673</sup>, dès lors que l'installation accidentée est une installation dangereuse ou une installation utilisant ou produisant des substances dangereuses.

Charles Leben exprime fort bien cette position, il remarque en effet que

« toutes ces difficultés ont entraîné l'adoption de législations nationales ou de conventions internationales qui, prenant en compte le risque que font courir certaines activités dangereuses, offrent aux victimes d'accidents ou de catastrophes les facilités d'une mise en jeu d'une responsabilité civile objective »<sup>674</sup>.

Ainsi, l'imputabilité de la responsabilité est orientée vers une ou plusieurs personnes facilement identifiables, que l'on se trouve dans le cadre du droit national ou des conventions internationales.

Tel est le cas, sur le plan interne, de la *Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act*; loi Américaine sur la responsabilité du fait des déchets de 1988 qui a établi une responsabilité objective à l'égard d'un « *large cercle* » de personnes en cas de fuite de déchets toxiques. Ladite loi énumère le propriétaire ou l'exploitant de l'établissement au moment de la fuite, la personne chargée de l'élimination de la fuite et le transport des déchets vers des sites d'élimination. L'exigence de prouver la faute n'est pas nécessaire, il y a tout simplement lieu de montrer qu'une fuite s'est produite dans une installation donnée.

Le législateur belge est allé dans le même sens en rendant responsable des dommages causés, le producteur des déchets pendant toute la durée de la production, de leur transport et de leur élimination.

Cette option est également affirmée sur le plan international.

S'agissant du cas de la Convention du Conseil de l'Europe du 9 mars 1993 sur des dommages résultant d'activité dangereuse, c'est l'exploitant d'une activité d'une telle nature qui en est le responsable (article 2 de la convention). Les conventions internationales sur la pollution des mers par les hydrocarbures comme

---

<sup>673</sup> Autrement dit vers des régimes de responsabilité objective ou sans faute.

<sup>674</sup> Charles LEBEN, *op. cit.*, note n° 289., p.84.

celle du 29 novembre 1969 n'en font pas exception, la responsabilité est de manière similaire canalisée sur les propriétaires de navire.

Ce principe de responsabilité objective est encore plus affirmé, compte tenu du degré de gravité, dans le domaine de l'exploitation industrielle de l'énergie nucléaire<sup>675</sup>.

Les régimes de responsabilité ci-dessus évoqués présentent un second aspect intéressant. Ils comportent des plafonds de remboursement en matière de réparation des dommages subis suite aux catastrophes, et, induisent inéluctablement une sorte de responsabilité limitée.

Quelques lignes de Charles Leben expriment ce propos. Il fait remarquer que :

« La Convention de Paris de 1960 limite à 15 millions de DTS<sup>676</sup> par accident le montant maximum de la responsabilité de l'exploitant nucléaire ; la Convention de Bruxelles de 1962 limite celle de l'exploitant du navire nucléaire à 1,5 milliards de francs ; et les Conventions sur la responsabilité en matière de transport tout comme celles sur la responsabilité civile en matière de dommages dus à la pollution par les hydrocarbures connaissent de tels plafonds »<sup>677</sup>.

Les questions de responsabilité dans le cas des catastrophes se caractérisent encore par la possibilité dont disposent les Etats d'indemniser eux-mêmes les victimes ou à mettre en place des mécanismes de garantie pour ce faire.

---

<sup>675</sup> Deux exemples méritent d'être rappelés à cet effet : La Convention de Paris sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire du 29 juillet 1960 et celle de Bruxelles relative à la responsabilité des exploitants de navires nucléaires du 25 mai 1962. La première institue une responsabilité civile pour les dommages causés par les accidents nucléaires et dont la responsabilité est canalisée sur l'exploitant de l'installation qui a subi l'accident. La seconde, conformément à son article 1, oriente la responsabilité sur « *la personne autorisée par l'Etat dont émane la licence à exploiter un navire nucléaire où l'Etat contractant qui exploite un navire nucléaire* ».

<sup>676</sup> D.S.T ou droit de tirages spéciaux.

<sup>677</sup> Charles LEBEN, *op. cit.*, note n° 289, p. 86. Toutefois, cet auteur souligne que la détermination des plafonds « n'empêche pas des actions sur la base d'un droit commun de la responsabilité comme l'a montré l'action des communes françaises, aux Etats-Unis d'Amérique, dans l'affaire de la pollution causée par le pétrolier Amoco Cadiz. Malgré le texte de l'article III, alinéa 4, de la Convention de 1969, qui semblait exclure toute autre possibilité d'indemnisation, les communes sinistrées purent obtenir auprès du juge américain, des indemnisations supérieures à celles prévues par la Convention de Bruxelles en mettant en cause la responsabilité de la société mère A.I.O.C qui contrôlait le pétrolier à travers diverses sociétés américaines et libériennes.



## 2 -Dans le cadre des catastrophes naturelles

Dans le domaine des catastrophes naturelles, la couverture des risques provoqués par ce type de phénomènes est effectuée par les sociétés d'assurance. La Conférence de Yokohama encourageait fortement les Etats à adopter des systèmes d'assurance appropriés aux risques naturels encourus.

Ce phénomène prend progressivement corps dans la plupart des pays où les compagnies d'assurance privées offrent divers types de polices relatives aux pertes dues aux catastrophes naturelles.

### Paragraphe II – La réparation des dommages dans le cadre de la responsabilité internationale des Etats

Dans son sens le plus courant, « *la réparation consiste dans le rétablissement d'une situation antérieure à la survenance d'un préjudice, soit par la remise des choses en état, soit par une compensation pour le préjudice subi* »<sup>678</sup>. Autrement dit, c'est une prestation dont la finalité est de faire disparaître le dommage subi par un Etat ou une organisation internationale en rétablissant la situation antérieure à l'acte dommageable ou par le versement d'une indemnité pécuniaire.

La notion de réparation est indissociable de celle de la responsabilité, mais s'applique aussi bien dans le domaine de la responsabilité pour acte illicite que dans les cas de responsabilité pour simple dommage. Dans le domaine du droit de la responsabilité internationale pour fait internationalement illicite, la réparation constitue dans l'hypothèse d'un dommage, l'une des conséquences juridiques de la responsabilité. Elle «  *vise avant tout à rétablir l'équilibre rompu par la violation d'une obligation internationale* »<sup>679</sup> et «  *doit autant que possible, effacer toutes les conséquences de l'acte illicite et rétablir l'état qui aurait vraisemblablement existé si ledit acte n'avait pas été commis* »<sup>680</sup>.

---

<sup>678</sup> Définition de Jean SALMON, *Dictionnaire de droit international public, op. cit.*, note n° 8, p. 975.

<sup>679</sup> Emmanuel DECAUX, « Responsabilité et réparation », in S.F.D.I, colloque du Mans, La responsabilité dans le système international, Paris, Pedone, 1991, p. 147. Cf. Jean SALMON, *supra*, p. 976.

<sup>680</sup> Jean SALMON, *idem*, p. 976.

Dans le cadre des règles de la responsabilité internationale de l'Etat, il y a lieu de distinguer les situations issues des régimes prévus dans les conventions auxquelles les Etats ont librement souscrit (A), de celles qui découlent de l'application des règles du droit international général (B).

### **A- En droit international conventionnel**

Le droit international conventionnel est cette partie du droit international qui a pour source les conventions internationales. Il s'oppose au droit international coutumier dont « *les règles conservent une existence et une applicabilité autonome par rapport à celles du droit international conventionnel, lors même que les deux catégories de droit ont un contenu identique* »<sup>681</sup>.

La question de la réparation des dommages dus aux catastrophes dans le cadre de la responsabilité internationale des Etats n'a pas suscité de la part de ceux-ci un grand intérêt. Jusqu'aux années quatre-vingt, l'on dénombrait à peine quelques traités abordant la question. Dans le domaine spatial, la convention sur la responsabilité internationale pour les dommages causés par des engins spatiaux, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 1972 apparaissait il y a quelques décennies comme l'unique illustration d'un cas de responsabilité objective de droit international institué par traité. Selon les dispositions des articles I et II de cette Convention,

« la responsabilité pour de tel dommages est supportée par l'Etat du lancement, défini comme l'Etat qui procède ou fait procéder au lancement de l'objet spatial ou l'Etat dont le territoire où les installations servent au lancement d'un objet spatial. L'article V énonce une responsabilité solitaire en cas de pluralité d'Etats de lancement ».

D'après cette Convention, la responsabilité de l'Etat de lancement est exclusive de toute responsabilité privée, et les cas de réparation se font entre Etats. Les demandes de recours des particuliers concernés ne sont possibles que dans trois hypothèses : par l'intermédiaire de l'Etat dont ils sont les ressortissants, par l'Etat sur le territoire duquel le dommage a été subi, ou par l'Etat dont la victime est un résident permanent.

---

<sup>681</sup> Jean SALMON, *idem*, p. 383.

En matière d'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire, la Convention de Paris du 29 juillet 1960 relative à la responsabilité civile dans le domaine nucléaire, celles de Vienne du 19 mai 1963, sur le même sujet ; de Bruxelles du 25 mai 1962 sur la responsabilité civile dans le domaine du transport maritime de matières nucléaires, retiennent toutes le principe d'une responsabilité automatique de l'exploitant de l'engin ou de l'installation nucléaire dès lors que son fonctionnement a causé un dommage.

S'agissant des conventions sur la pollution des mers par les hydrocarbures et autres substances polluantes<sup>682</sup>, le régime de responsabilité mis en place est simplement « *objectif* ». La responsabilité pèse sur le propriétaire du navire et sur l'exploitant des installations de forage indépendamment de tout manquement au droit international.

## **B- En droit international général**

Synonyme de droit universel ou de droit des gens, donc d'application générale, le droit international général s'entend *des normes en vigueur pour tous les Etats qui se reconnaissent réciproquement comme sujets de droits et de devoirs*<sup>683</sup>.

La question de la réparation des dommages de catastrophes dans le cadre des règles de la responsabilité internationale des Etats n'est pas moins aisée.

En effet, malgré les travaux de la doctrine en cours dans le domaine, en l'occurrence ceux de la Commission du Droit International (C.D.I), l'option préconisée semble être celle de la réparation dans le cadre des règles applicables de la responsabilité civile. A ce propos, Charles Leben expose un certain nombre de considérations que l'on peut reprendre pour la réflexion de cette nature. Il écrit notamment qu'« *il est peu probable [...] que la mise en jeu de la responsabilité internationale de l'Etat puisse offrir, à vue d'homme, une solution raisonnable à ce*

---

<sup>682</sup> Il s'agit des Conventions de Bruxelles du 29 novembre 1969, relative à la responsabilité civile pour les dommages dus aux hydrocarbures, et du 17 décembre 1971, sur la création d'un fonds d'indemnisation ; convention de Londres du 17 décembre 1976, pour les mêmes dommages résultant de la recherche et de l'exploitation des ressources minérales du sous-sol marin.

<sup>683</sup> Jean SALMON, *supra*, p. 384.

*type de problème* »<sup>684</sup>. Dans la suite de son propos, cet auteur présente quelques limites dans les analyses sur les questions d'indemnisation des victimes de catastrophe. Sur la scène internationale en effet, en dehors du fait que toute action nécessite l'accord de l'Etat dont la responsabilité est recherchée, « *la preuve d'une faute n'est jamais chose aisée* »<sup>685</sup>. De plus, la plupart des domaines de catastrophes naturelles ou globales semblent échapper à la problématique de la faute.

En conclusion de ce chapitre, la gestion post- opérationnelle s'est d'abord appesantie sur les mesures d'accompagnement du retour à la normale. L'on a souligné la nécessité « *de panser les plaies* »<sup>686</sup> en apportant aux populations en détresse des réponses aux difficultés qu'impose le retour à la vie normale après une catastrophe. Ainsi, pour prendre toute sa valeur et sa place dans le domaine de la sécurité civile, le R.E.T.E.X devrait s'imposer en bonne place dans les politiques de sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C. C'est l'un des moyens les plus efficaces d'analyse des vulnérabilités. Combiné aux actions de responsabilité et de réparations qui en découlent, les politiques de relèvement et de remise en état en cours dans les Etats de la C.E.M.A.C n'en seraient qu'améliorées.

Quand le risque se transforme en catastrophe, il a été révélé indispensable de disposer des procédures adaptées en vue de réduire l'intensité de l'aléa, de la vulnérabilité et de porter secours aux victimes. La gestion des situations d'urgence appliquées au droit de la sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C visait cet objectif. Toutefois, face à des situations complexes et inhabituelles qu'imposent les catastrophes, le processus de planification en cours dans cette sous-région, malgré

---

<sup>684</sup> Charles LEBEN, *supra*, p. 89

<sup>685</sup> *Idem*, l'auteur fait remarquer en effet que « tous les domaines des catastrophes naturelles ou des catastrophes globales échappaient à la problématique de la faute : soit il s'agit d'événements qui ne relèvent aucunement de l'action humaine soit on est en présence d'événements qui résultent d'une causalité complexe (trou dans la couche d'ozone, réchauffement de l'atmosphère, désertification, réduction de la biodiversité) et pour lesquels toute recherche d'une faute semble peu adéquate ».

<sup>686</sup> Voir André DAUPHINE / Damienne PROVITOLLO, *op .cit.* , note n° 439, p. 354.

les recommandations internationales, s'est révélé insuffisamment armé pour faire face aux catastrophes. Le recours aux stratégies innovantes, qui laissent plus de marge à l'émergence de la créativité, aux actions nouvelles, réfléchies et adaptées aux situations apparaît comme une nécessité.

Les lignes qui précèdent visaient à décrire la dominante du modèle classique dans le droit de la sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C. L'on a vu que la réduction des risques et des crises impliquait deux logiques essentielles : l'anticipation, lorsqu'elle est possible, et une gestion des secours rapides et efficaces quand survient la crise. Des efforts considérables ont été faits ou restent à faire pour réduire la vulnérabilité des populations exposées aux risques et mettre en place des mécanismes plus sûrs. Des multiples risques naturels et technologiques auxquels ces Etats sont exposés, l'on peut identifier ceux dont la prévention nécessitent des investissements importants, et ceux pour lesquels la prévention n'est ni difficile, ni couteuse mais dépendent de la volonté politique réelle. La conjoncture économique et sociale actuelle des Etats de la C.E.M.A.C impose que soit appliquée la seconde catégorie de mesures, peu couteuses, mais efficaces qui pourraient empêcher la transformation du risque en crise<sup>687</sup>. En ce qui concerne la gestion, celle-ci souffre également d'un certain nombre de limites qui du reste peuvent être levées si l'on parvenait à une bonne coordination des acteurs impliqués dans les opérations de secours. Il restera qu'une politique efficace de réduction des risques de catastrophe nécessite la prise en compte de réduction des vulnérabilités, du renforcement des capacités de résilience, et enfin et surtout, de l'implication des citoyens « *dans la pratique quotidienne de prise en charge du risque [,] ce qui passe par l'ouverture de l'information, la pluralité de l'expertise, la démocratisation des procédures, la responsabilisation en cas d'accident, la gestion en bien commun de la prévention [...], enfin, la formation à une véritable culture du risque* »<sup>688</sup>.

---

<sup>687</sup> A titre d'illustration, l'on peut citer la prévention des inondations. Au-delà de la construction des ouvrages d'art, l'entretien des lits ou l'alerte aux crues sont des mesures de prévention peu couteuses mais néanmoins efficaces.

<sup>688</sup> Jean-Louis FABIANI / Jacques THEYS, *La société vulnérable, Evaluer et maîtriser les risques*, Paris, Presse de l'Ecole Normale Supérieure, 1987, p. 35.

A partir de cet ensemble de facteurs qui agissent sur les capacités de réaction des individus, des groupes ou de la société, le traitement des risques collectifs selon le modèle classique se traduit donc par une certaine inaptitude ou la presque incapacité à faire face à l'aléa, et partant à mettre en place des politiques efficaces d'anticipation et de gestion des crises, ouvrant des champs de réflexions et d'analyses vers d'autres paradigmes. Robert D'Ercole notait à propos qu'

« une gestion efficace des risques naturels ne peut se satisfaire de la seule évolution des aléas et de la localisation des populations menacées. Elle doit également s'appuyer sur l'appréciation des facteurs humains de vulnérabilité que ce soit sur le plan individuel ou collectif. [...]. A l'heure des comptes, à la suite d'une catastrophe dite « *naturelle* », il est bien souvent moins question des facteurs physiques à l'origine de l'évènement que des facteurs humains. L'élément naturel tend à être banalisé, [...] alors que les responsabilités humaines sont particulièrement soulignées »<sup>689</sup>.

Ce changement de curseur dans la problématique des risques, introduit le passage d'une approche technique, focalisée sur les facteurs à l'origine de l'aléa, vers une prise en compte des vulnérabilités internes des sociétés, encore émergente dans le droit de la sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C. Le temps semble donc venu, comme le souligne Patrick Lagadec « *où les risques débordent de l'enceinte industrielle et posent des questions nouvelles qu'il convient d'étudier avec de nouvelles approches. Questions scientifiques et techniques, car la complexité des systèmes exige de nouvelles intelligences de la sécurité* »<sup>690</sup>.

Dans les Etats de la C.E.M.A.C, ces « *nouvelles intelligences* » de sécurité civile apparaissent encore sous forme de linéaments.

---

<sup>689</sup> Robert D'ERCOLE, cité par Julie DALUZEAU / Clément OGER, « L'émergence du concept de résilience urbaine modifie-t-elle les pratiques de la prévention des risques en France ? Le cas de la révision du Plan de Prévention des Risques Val de Tour- Val de Luynes », Politech Tour, Département Aménagement, 2011-2012, p. 23.

<sup>690</sup> Patrick LAGADEC, « La recherche confrontée à la question des crises. Pour des ruptures créatrices », in : Claude GILBERT (dir), « Risques collectifs et situation de crise. Apport de la recherche en sciences humaines et sociales », Paris, L'Harmattan, 2002, pp. 340. spéc. , p.299.

## DEUXIEME PARTIE

### LES LINEAMENTS D'UNE THEORIE EMERGENTE DANS LE DROIT DE LA SECURITE CIVILE DES ETATS DE LA C.E.M.A.C

« Il se pourrait bien en effet que notre principale vulnérabilité future soit justement notre incapacité à inventer, comme d'autres sociétés l'ont fait, une culture sociale, adulte, démocratique ouverte et pas seulement technique de l'insécurité et de la catastrophe ».

Jean-Louis FABIANI, Jacques THEYS, *La société vulnérable. Evaluer et maîtriser les risques*, Paris, Ed. Presse de l'Ecole Normale Supérieure, 1987, p. 35.

Combattre les risques et les crises en mettant l'accent sur l'aléa, c'est-à-dire sur la menace extérieure ne permet pas d'appréhender dans sa globalité, toute la dimension du phénomène catastrophique. Dans le cadre du postulat d'une menace perçue comme étant extérieure aux collectivités qu'elle affecte, la catastrophe est considérée comme une forme d'agression<sup>691</sup>. Dans ce modèle, rarement conçu pour intégrer la deuxième composante du risque, la vulnérabilité, « *seul l'aléa et les processus qui le déclenchent sont modélisés* »<sup>692</sup>. Or l'aléa n'est pas le seul élément constitutif du risque. De même, l'analyse du risque ne pouvant se faire sans la composante vulnérabilité, ce modèle ne correspond selon André Dauphiné, ni au risque potentiel, ni à la catastrophe réelle<sup>693</sup>. D'où la nécessité de s'interroger sur la vulnérabilité et la résilience des systèmes. Cette approche classique et dominante, appelait déjà quelques observations de la part d'autres auteurs. Claude Gilbert notait dans le même sens que Dauphiné, que cette perspective était remise en question par des approches reconnaissant un rôle déterminant aux vulnérabilités internes des

---

<sup>691</sup> Selon Haroun TAZIEFF « *Un risque majeur se définit comme la survenue soudaine, inopinée, parfois imprévisible, d'une agression d'origine naturelle ou technologique, et dont les conséquences pour la population sont dans tous les cas tragiques, en raison du déséquilibre brutal entre besoins et moyens de secours disponibles* ». Voir de cet auteur, « *Risques majeurs en Isère* », Association d'Information pour la prévention des risques majeurs, Grenoble, 1991. Cité par Claude GILBERT, *Le pouvoir en situation extrême. Catastrophes et politique*, Paris, L'Harmattan, 1992, pp. 268. , p. 93.

<sup>692</sup> André DAUPHINE / Damienne PROVITOLO, *op. cit.* , note 439, p. 25.

<sup>693</sup> *Idem.*

collectivités dans le déclenchement des crises, mettant ainsi en avant le caractère endogène des crises en « *insistant sur le rôle actif des acteurs directement concernés [...] dans le développement de ces situations* »<sup>694</sup>.

De même, la crise est également déterminée par des vulnérabilités internes aux environnements sociaux. La prise en compte des facteurs endogènes dans l'ordre normatif des Etats de la C.E.M.A.C concerne aussi bien les vulnérabilités sociétales que la capacité de résilience des communautés de cet espace sous régional. Mais, l'appropriation de ce nouveau paradigme est encore « *en gestation* », justifiant qu'il puisse apparaître sous forme de linéament.

L'on tâchera donc de démontrer l'écho de la théorie émergente dans le droit de la sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C. (Titre I) par une appropriation progressive des notions de vulnérabilité et de résilience dans l'ordonnement juridique desdits Etats. Cette évolution pourrait, en dépit de quelques obstacles, parvenir à une politique pertinente de gestion des risques et des crises et ouvrir les perspectives vers une mutation du droit. Ce droit devrait permettre l'émergence d'un droit sous régional ou communautaire de sécurité civile (Titre II), car personne n'a le monopole du malheur collectif. Et, aucune société moderne n'en est épargnée. La problématique est donc celle d'un ordre juridique sous régional de protection des personnes, des biens et de l'environnement dans le domaine des risques naturels et technologiques.

---

<sup>694</sup> Claude GILBERT (dir.), *Risques collectifs et situations de crise. Apports de la recherche en sciences humaines et sociales*, Paris, L'Harmattan, 2002, pp. 340. , p. 32.



## TITRE I – L'ECHO D'UNE THEORIE EMERGENTE DANS LE DROIT DE LA SECURITE CIVILE DES ETATS DE LA C.E.M.A.C

La dialogique vulnérabilité - résilience est au centre de la théorie émergente. Ces stratégies dont il faut tenir compte pour atteindre l'objectif de réduction des risques et des crises sont subordonnées à deux logiques d'actions. La première renvoie à la capacité de diminuer les facteurs d'occurrence des événements porteurs de danger ; dans la deuxième, il s'agit d'accroître les facteurs de résistance des sociétés face aux crises et à leurs conséquences sur les personnes, les biens et l'environnement.

Certains auteurs estiment que

« ces approches à la fois complémentaires et antagonistes forment une dialogique porteuse de problématiques de recherches fondamentales sur la modélisation de l'organisation, de ses risques et des problématiques appliquées relatives à la nécessité de développer de nouveaux outils d'aide à la décision et à la conception »<sup>695</sup>.

L'évolution des pratiques de sécurité civile amène à s'interroger sur la réception, voire l'intégration de ces concepts de vulnérabilité et de résilience dans l'ordre juridique des Etats de la C.E.M.A.C, eu égard aux nouvelles orientations de gestion induites par ces deux concepts. Sous l'effet des énonciations de la communauté internationale, les Etats de la C.E.M.A.C y adhèrent. Toutefois, en l'état actuel du droit en cours dans cette sous-région, la vulnérabilité (chapitre I) et la résilience (chapitre II) semblent apparaître encore comme des instillations paradigmatiques dans leur ordre juridique respectif.

---

<sup>695</sup>Valérie SANSEVERINO-GODFRIN / Gabriel RASSE / Eric RIGAUD, « Vulnérabilité, résilience et droit », in, Sylvia BACERRA / Anne PELTIER (dir.), *Risques et environnement : recherches interdisciplinaires sur la vulnérabilité des sociétés*, op.cit. , note n° 63, p. 104.

## CHAPITRE 1<sup>er</sup>- LA VULNERABILITE, UNE INSTILLATION PARADIGMATIQUE DANS LE DROIT DE LA SECURITE CIVILE DES ETATS DE LA C.E.M.A.C.

Dans le langage courant, le terme de « *vulnérabilité* » est employé pour désigner un état de fragilité et une propension à subir un dommage. Si l'on s'en tient à son étymologie, ce terme vient du bas latin « *vulnerabilis* », issu de « *vulnerare* » qui signifie « *blessar* », et de « *vulnus* » ou « *vulnerabilis* » qui renvoie à blessure ou à ce qui peut être blessé. La vulnérabilité désigne alors « *toute forme de fragilité, matérielle ou morale, individuelle ou collective* »<sup>696</sup>. C'est aussi le caractère de ce qui est vulnérable, c'est-à-dire ce qui est sensible, fragile, faible, défectueux, à la merci de la moindre attaque. Pour certains auteurs, « *elle exprime aussi la capacité d'une personne ou d'un bien à résister face à un risque donné* »<sup>697</sup>. Cela induit un élargissement de la notion car, celle-ci ne se limite plus seulement aux dommages potentiels provoqués quand un risque se réalise, mais a également trait à l'ensemble des facteurs qui rendent une société plus ou moins fragile face à des événements désastreux. Aujourd'hui, ce concept permet selon Michèle Dobré « *de qualifier un état de fragilité des sociétés face aux risques technologiques majeurs et à des changements socio-économiques qui s'accélèrent* »<sup>698</sup>.

Ce nouveau champ de préoccupation semble progressivement lever les inquiétudes de certains observateurs qui relevaient que « *les travaux sur la vulnérabilité restent de loin les parents pauvres des recherches sur les risques et la sécurité* »<sup>699</sup> et d'autres, notamment Claude Gilbert, rappelant l'importance de la dimension culturelle et sociale dans la genèse des crises, observe « *qu'il est peut-être temps de prendre au sérieux la vulnérabilité et d'engager à son sujet des recherches tout aussi longues et complexes que celles concernant l'aléa* »<sup>700</sup>.

L'approche par les vulnérabilités a aussi le mérite et l'avantage de tenir compte des conditions sociales, politiques, économiques et culturelles qui

---

<sup>696</sup> Michèle DOBRE, in : Yves DUPONT (dir.), *Dictionnaire des risques*, Paris, Armand Colin, 2007, pp. 533, p. 525.

<sup>697</sup> Valérie SANSEVERINO-GODFRIN / Gabriel RASSE / Eric RIGAUD, *supra*, p. 104.

<sup>698</sup> Michèle DOBRE, *ibid.*,

<sup>699</sup> Jean-Louis FABIANI / Jacques THEYS, *op. cit.*, note n° 125, p. 21.

<sup>700</sup> Claude GILBERT, cité par Sandrine REVET, « De la vulnérabilité aux vulnérables - Approche critique d'une notion performante. » in : Sylvia BACERRA / Anne PELTIER (dir), *op. cit.*, note n° 63, p. 90.

contribuent à produire la catastrophe. Des auteurs comme Ben Wisner, sont allés dans le même sens en insistant sur la prise en compte des facteurs humains. Dans cette perspective, la vulnérabilité n'est plus seulement considérée comme l'ensemble des facteurs rendant une société fragile, mais comme

« la capacité d'une personne ou d'un groupe d'anticiper, faire face à, résister et se remettre de l'impact d'un aléa naturel [et technologique]. La vulnérabilité implique une combinaison de facteurs qui déterminent le degré auquel la vie et l'existence de quelqu'un est mise en danger par un phénomène ponctuel et identifiable se produisant dans la nature ou dans la société »<sup>701</sup>.

D'autres auteurs, tels que Jean Claude Thouret et Robert D'Ercole, ont également eu à souligner la nécessité de ne pas se centrer uniquement sur l'aspect de la vulnérabilité qui vise à mesurer les dommages potentiels ; ils invitent cependant à prendre en compte « *les conditions ou les facteurs propices aux endommagements ou influant sur la capacité de réponse à une situation de crise* »<sup>702</sup>.

Dans ces conditions, en intégrant progressivement cette notion, les Etats de la C.E.M.A.C. devraient tenir compte des enjeux de leurs territoires exposés aux risques naturels. S'agissant des risques technologiques, ou industriels, la prise en compte des vulnérabilités permettrait de qualifier les défaillances techniques, individuelles ou organisationnelles dont l'identification, l'élimination et le contrôle sont les supports de réussite du traitement des risques collectifs.

Il importe de revenir sur cette option pour l'explicitier clairement en montrant les énoncés de la notion de vulnérabilité dans l'ordre juridique des Etats de la C.E.M.A.C (section I) ; bien que n'apparaissant que de manière interstitielle, l'importance de ce paradigme émergent conduit à son extension dans l'ordre normatif des Etats de cet espace (section II).

---

<sup>701</sup> WISNER et *al.* Cités par Sandrine REVET, *idem.* p. 90.

<sup>702</sup> Jean Claude THOURET et Robert D'ERCOLE, cités par Sandrine REVET, *idem.* p.91.

## **Section I- L'énoncé de la notion de vulnérabilité dans le droit de la sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C**

Parler de l'énoncé de la notion de vulnérabilité dans le droit de la sécurité civile des Etats de l'espace C.E.M.A.C oblige tout d'abord à cerner au plus près le cadre d'analyse des vulnérabilités internes (Paragraphe I). Ensuite, une fois déterminés les éléments impliquant de par leur ampleur et leur nature la mise en œuvre d'une démarche différente, l'on précisera les diverses références de ce concept (Paragraphe II) dans le droit desdits Etats.

### **Paragraphe I- Le cadre d'analyse des vulnérabilités internes**

Claude Gilbert notait avec emphase que la cause semblait d'ores et déjà entendue et qu' « *on ne peut, comme ce fut longtemps le cas, confondre la notion de risque avec celle d'aléa et, ainsi, oublier la part de la vulnérabilité* »<sup>703</sup>. Il précisait par ailleurs que, « *multiples et diverses sont désormais les contributions qui soulignent la nécessité de dépasser la conception dominante des risques, [...] en donnant toute sa place à la vulnérabilité* »<sup>704</sup>.

La définition des risques tient donc compte depuis fort longtemps déjà, de la notion de vulnérabilité considérée comme sa deuxième dimension. L'on s'intéresse successivement au paradigme dominant centré sur l'étude de l'aléa (A) et aux limites de ce paradigme (B).

#### **A- Le paradigme dominant centré sur la notion de l'aléa**

Le concept de risque est généralement analysé comme le croisement entre l'aléa et la vulnérabilité, avec une place majeure accordée à l'aléa. Les recherches dans le domaine des risques s'articulent principalement autour de ces deux grands piliers qui font référence selon certains auteurs, à « *une division claire du travail entre*

---

<sup>703</sup> Voir de cet auteur : « La vulnérabilité : une notion vulnérable ? A propos des risques naturels ». In : Sylvia BACERRA / Anne PELTIER, *op. cit.*, note n° 63, pp. 23- 40., p. 23.

<sup>704</sup> Relativement à ces contributions, Claude GILBERT cite entre autres auteurs : « d'ERCOLE 1991 ; THOURET et d'ERCOLE, 1996 ; DECROP et CHARLIER, 1997 ; d'ERCOLE et METZGER, 2004 ; DUPUY, 2005 ; PIGOEN, 2005 ; GAILLARD, 2006 ; LEONE et VINET, 2006 [...] ». Voir de cet auteur : « La vulnérabilité : une notion vulnérable ? A propos des risques naturels » *id.* p. 23.

*les sciences "dures", en charge de produire la connaissance sur les aléas et les sciences sociales qui doivent décrypter la vulnérabilité »<sup>705</sup>.*

Cette approche du risque est articulée autour d'un canevas qui appelle quelques clarifications pour comprendre sa finalité.

Dans le paradigme dominant ou classique, le risque, définit comme la rencontre de l'aléa et de la vulnérabilité, est en effet construit sur une relation causale entre les phénomènes naturels et leurs conséquences sur les personnes, les biens, les équipements et l'environnement. Les causes du risque sont ici exclusivement localisées dans la nature, donc extérieures aux collectivités humaines. Claude Gilbert parle à propos de « *coupure forte [...] instaurée entre le monde naturel et le monde humain* »<sup>706</sup>. Dans ces conditions, l'aléa est assimilé au phénomène naturel et se présente *illico* comme la composante essentielle du risque. Claude Gilbert semble opter pour cette hypothèse et affirme à cet égard qu' « *il y a donc a priori, dans l'approche courante des risques naturels, une forte asymétrie entre aléa et vulnérabilité. [...] Toute la dynamique du risque est contenue dans l'aléa, les vulnérabilités se définissant par rapport à un ou des aléas, ne faisant que réagir à ces derniers* »<sup>707</sup>. Il conclut que « *[l]'aléa est donc une cause première qui produit des effets dont les "enjeux" ont très largement un statut d'objets* »<sup>708</sup>.

D'autre part, il est consacré dans la doctrine que « *le risque est la confrontation d'un aléa avec des enjeux* »<sup>709</sup>. L'aléa se définit comme la probabilité d'un évènement pouvant affecter le système étudié, alors que l'enjeu suppose que les personnes, les biens ou l'environnement sont menacés par l'aléa et susceptibles de subir des préjudices ou des dommages.

Ces confrontations entre l'aléa et la vulnérabilité ont donné lieu à d'autres clarifications tout aussi pertinentes que les précédentes :

---

<sup>705</sup> Il s'agit notamment de : Pascal METZGER / Robert D'ERCOLE : « Enjeux territoriaux et vulnérabilité [,] Une approche opérationnelle. » in : Sylvia BACERRA / Anne PELTIER (dir.), *supra.*, note n° 63, pp. 391-402, spéc. p. 392.

<sup>706</sup> Voir de cet auteur : « La vulnérabilité : une notion vulnérable ? A propos des risques naturels », *ibid.*, p. 26.

<sup>707</sup> *Idem.* p. 26.

<sup>708</sup> Claude GILBERT, *idem.* p. 26.

<sup>709</sup> *Idem.*, p. 24.

Philippe Huet par exemple, notait en 1994 qu'

« on distingue classiquement l'aléa et la vulnérabilité dont la rencontre constitue le risque : l'aléa est le phénomène naturel (ou "assimilé") sans lequel il n'y a pas de risque. [...] [L]a vulnérabilité caractérise, elle, les enjeux socio-économiques - les personnes et les biens occupant le sol. L'aléa se produisant sur un espace vulnérable génère le risque »<sup>710</sup>.

Gérard Brugnot, au cours d'un Atelier sur « *l'étude de la vulnérabilité d'un territoire* »<sup>711</sup>, et en référence à la thèse de Yannick Manche, définissait les risques naturels comme

« l'intersection entre les aléas (issus des phénomènes naturels) et la vulnérabilité des objets. La vulnérabilité est définie comme le niveau d'effet prévisible d'un phénomène naturel sur un enjeu [...]. L'aléa se définit par un contenu de référence et une intensité (ou un niveau) elle-même liée à la fréquence temporelle ».

Ainsi, au regard de cette confrontation, il ne semble plus avoir de doute que ces deux piliers du concept de risque ; l'aléa et la vulnérabilité, ne puissent pas être considérés pareillement. Autant les approches privilégiant l'importance des aléas sont dominantes, autant les travaux consacrés sur la vulnérabilité sont restés pendant longtemps des parents pauvres de la recherche sur les risques et la sécurité. L'aléa se trouve ainsi être au centre des politiques d'analyse des risques, aussi bien dans la démarche scientifique que dans les procédures opérationnelles relatives à l'organisation de la sécurité civile ou aux politiques de réglementation des sols, ainsi qu'à la prévention des risques.

En établissant de manière précise que le risque naturel se fonde sur la relation aléas - vulnérabilités, l'intérêt se porte très largement sur les aléas.

Dans l'approche dominante, la notion de risque est par conséquent amplement contenue dans celle de l'aléa. L'approche des vulnérabilités vise quant à elle à se limiter aux « *incidences spatiales des aléas* ».

---

<sup>710</sup> Philippe HUET, « *Les risques naturels* », La jaune et la rouge, février 1994, <http://www.x-environnement.org/jr/JR94/huet.html>, consulté le 24 avril 2013.

<sup>711</sup> Le Séminaire portait sur « cartographie et prévention des risques majeurs » tenu le 25 avril 2011. Voir : <http://www.prim.net/professionnel/riprim/seminaire.html>, consulté le 24 avril 2013.

Malgré le succès et le caractère d'évidence connus par cette approche du risque<sup>712</sup>, avec l'évolution de la notion de vulnérabilité, la notion de risque a laissé transparaître une série de limites ou de failles qu'il convient maintenant d'analyser.

## **B- Les limites du modèle dominant**

Analyser les risques en accordant un accent sur les aléas, bien qu'intégrant partiellement la notion de vulnérabilité, laisse de nombreuses questions en suspens et « *se caractérise par un certain flou du point de vue théorique* »<sup>713</sup>. Trois séries de limites peuvent ainsi se dégager : le problème de cohérence conceptuelle, l'absence de l'efficacité opérationnelle et la non prise en compte des enjeux.

### **1. Le problème de cohérence conceptuelle**

La définition dominante du risque, qui est une combinaison de l'aléa et de la vulnérabilité, avec une prédominance de l'aléa, est à l'origine de nombreux travaux de recherche qui tendent à mettre un accent sur les vulnérabilités. L'une des conséquences en a été l'évolution voire les fluctuations de ces deux notions majeures de la définition du risque. Même si nous sommes entrés à l'ère de « *la société vulnérable* » comme le titraient Jean Louis Fabiani et Jacques Theys en 1987<sup>714</sup>, et, nonobstant la constance d'une série d'auteurs sur la thématique concernant la vulnérabilité croissante des sociétés face aux événements naturels, l'on ne peut qu'établir, et prendre acte des difficultés relayées de surcroît par les travaux de la doctrine, de donner un contenu précis à cette notion de vulnérabilité ;

---

<sup>712</sup> S'agissant des raisons de succès de l'approche centrée sur l'aléa, Claude GILBERT en dénombre pour l'essentiel trois. Cet auteur fait remarquer que cette approche intègre formellement diverses dimensions (l'aléa et la vulnérabilité) sans être pour autant en véritable rupture avec des approches habituelles et spontanées des risques naturels. De plus, cette approche des risques cadre aussi avec les attentes d'un ensemble des responsables tant au plan national que local. C'est en effet grâce à ces différents outils permettant une « *mise en risque* » que des normes, des règles, des lois peuvent être établies, ainsi que des actions publiques de prévention, de prévision et de réparation. Enfin, la définition de fait donnée aux risques naturels communique assez bien avec le sens commun. « *L'idée du risque naturel assimilée à une force extérieure pouvant à tout moment s'imposer aux sociétés humaines, à une sorte d'ennemi imprévisible donc, est effectivement en accord avec ce sens commun qui peut être aussi bien l'attribut des profanes que des savants. Cela tient probablement au fait que les risques naturels – comme d'ailleurs de nombreux autres risques – peuvent difficilement être pensés autrement que sous la forme d'une altérité.* » Voir de cet auteur : « La vulnérabilité : une notion vulnérable ? A propos des risques naturels », *supra*, p. 27.

<sup>713</sup> Claude GILBERT, *idem*, p. 24.

<sup>714</sup> Jean-Louis FABIANI / Jacques THEYS, *op. cit.*, note n° 125.

particulièrement lorsqu'il s'agit de ressortir son véritable poids dans la définition contemporaine du risque.

Claude Gilbert en tire les conséquences et relève « *le flou* » et « *les limitations de la notion de vulnérabilité* »<sup>715</sup>. En rappelant par principe que la vulnérabilité demeure la partie la plus faible de la définition donnée au risque, cet auteur présente trois limites de cette notion.

Il fait d'abord observer que « *l'assimilation qui tend à s'opérer, non sans un certain flou, entre vulnérabilité et enjeu est assez symptomatique [,]* »<sup>716</sup> car la notion d'enjeu est dynamique et n'est utilisée que pour désigner des cibles potentielles des aléas. Cette confrontation n'est orientée que vers une cible en raison du caractère peu statique conféré aux enjeux. Si, pour singulariser les aléas, poursuit-il, on fait référence aux « *lois physiques et statistiques* », pour les vulnérabilités, l'on se rapportera surtout aux « *incidences spatiales* », ce qui contribue à donner un contenu mal défini, voire assez pauvre à la notion de vulnérabilité.

Des analyses de Claude Gilbert, il ressort ensuite que la prise en compte de formes et de degrés de vulnérabilité ne s'effectue qu'au plus près de l'aléa, c'est-à-dire là où sont localisées les confrontations physiques, matérielles et dans le cadre des sciences de l'ingénieur. Au-delà de « *ces premières lignes de défense* », la notion de vulnérabilité, autre que celle réduite à la menace d'enjeux statiques, tend à disparaître.

Enfin,

« il est encore beaucoup plus difficile d'appréhender la notion de vulnérabilité hors du cadre donné par la définition actuelle des "*risques naturels*". Il est par exemple quasiment impossible de concevoir des vulnérabilités "*actives*", donc de la même puissance attribuée à l'aléa et pouvant donc renverser l'ordre de préséance de ces deux éléments dans la construction d'un risque »<sup>717</sup>.

D'autres auteurs se sont également, avec beaucoup d'intérêt, penchés sur les aspects conceptuels de cette notion. Le moins que l'on puisse dire, est que bon

---

<sup>715</sup> Claude GILBERT, *supra*, p. 29.

<sup>716</sup> Claude GILBERT, *idem.*, p. 29.

<sup>717</sup> *Idem*, p. 29.



nombre d'études y relatives ont été confrontées au caractère polysémique de la notion de vulnérabilité. Jean-Louis Fabiani et Jean Theys notaient à la fin des années 1987 que « *le mot lui-même souffre d'un trop-plein sémantique puisqu'il évoque aussi bien la dépendance ou la fragilité que l'insécurité, la centralité, la complexité, l'absence de régulations efficaces, le glissement ou la faible résilience* »<sup>718</sup>.

Pascal Metzger et Robert D'Ercole soulignent que

« la généralisation d'une conception plus sociale que comptable (technique) de la vulnérabilité entraîne des complications conceptuelles quasi insurmontables. [...] Ce qu'on entendait initialement par vulnérabilité, étaient les éléments exposés susceptibles d'être affectés »<sup>719</sup>.

Mais, c'est l'approche des vulnérabilités proposée par les Nations Unies à la fin des années 1970 qui semblait apporter une cohérence dans l'analyse de cette notion. En effet, en la définissant comme « *l'importance de la perte subie par un élément ou une série d'éléments exposés à la suite de la survenue d'un phénomène d'une ampleur déterminée, exprimée selon une échelle allant de 0 -absence de dégâts- à 1 – perte totale* »<sup>720</sup>, il devenait nécessaire pour les recherches sur les risques, d'identifier l'aléa afin de pouvoir s'en protéger. « *La conception du risque qui assumait la domination de l'aléa, comme menace agissante sur des choses inertes réduites à des pertes potentielles, représentant la vulnérabilité, paraissait donc cohérente* »<sup>721</sup>.

Des bouleversements vont réapparaître dix années plus tard sous l'influence des sciences sociales qui remettent en cause la primauté de l'aléa dans la construction du risque. Le risque cesse d'être principalement localisé dans l'aléa, il se retrouve dans la société elle - même et dans les conditions du mal développement<sup>722</sup>. Dans ce contexte, la vulnérabilité se singularise par les capacités

---

<sup>718</sup> Jean-Louis FABIANI / Jacques THEYS, *op. cit.*, note n° 125, p. 21.

<sup>719</sup> Pascal METZGER / Robert D'ERCOLE, *supra*, p. 393.

<sup>720</sup> Cité par Pascal METZGER / Robert D'ERCOLE, *idem.*, p. 393.

<sup>721</sup> Pascal METZGER / Robert D'ERCOLE, *idem.* p. 393.

<sup>722</sup> Voir HEWITT (1983), WIJKMAN et TIMBERLAKE (1984), *les publications de « La Red »*, (réseau de recherche en Sciences Sociales sur les risques en Amérique Latine). Cité par Pascal METZGER / Robert D'ERCOLE, *idem.*

de résistance des sociétés ; Blaikie la redéfinit comme étant la difficulté d'une personne ou d'un groupe humain à « *anticiper un phénomène destructeur, à l'affronter, à lui résister et à récupérer après sa survenue* »<sup>723</sup>.

Dans la définition dominante du risque, la vulnérabilité occupait une position accessoire, de second ordre, voire inactive, venait simplement soutenir la prépondérance de l'aléa, caractérisée par un rapport conceptuel cohérent. Mais, « *la vulnérabilité entendue comme dimension sociale et active du risque produite par la société elle-même, maintenue à côté de la notion prépondérante d'aléa au sein d'un paradigme resté inchangé, a rendu ce dernier en partie incohérent* »<sup>724</sup>.

Au-delà de ces cloisonnements de la communauté scientifique, ce qui importe c'est la construction de concepts et de modèles susceptibles d'améliorer les politiques publiques de prévention des risques et des crises. Plus généralement, l'on devrait s'appesantir sur l'efficacité opérationnelle des approches mises en œuvre. S'il est entendu que la lutte contre les catastrophes passe par une réduction des vulnérabilités sociales, serait-il convenable de faire appel à l'approche synthétique définie ainsi par André Dauphiné : « *la vulnérabilité synthétique traduit la fragilité d'un système dans son ensemble, et de manière indirecte, sa capacité à surmonter la crise provoquée par un aléa. Plus un système est apte à se rétablir après une catastrophe, moins il est vulnérable* »<sup>725</sup>.

A l'issue de ces confrontations autour du concept du risque, quel prisme envisager en termes de politique publique des Etats de la C.E.M.A.C ?

En premier lieu, le terme d'aléa ne pose guère de difficultés majeures surtout dans son sens qui réfère à hasard et à l'imprévisibilité. Les notions d'enjeu et de vulnérabilité sont quant à elles plus difficiles à cerner. S'agissant des enjeux, l'on se limitera, dans le cadre de l'analyse, aux personnes, aux choses, et éventuellement aux activités que la réalisation de l'aléa met en cause. Dans cette hypothèse, les enjeux apparaissent non plus comme des entités ou des activités, mais comme tout

---

<sup>723</sup> BLAIKIE et al. Cité par Pascal METZGER / Robert D'ERCOLE, *idem*.

<sup>724</sup> Pascal METZGER / Robert D'ERCOLE, *ibidem*.

<sup>725</sup> Magali REGHEZZA, « La vulnérabilité : un concept problématique », in : Frédéric LEONE / Nancy MESCHINET DE RICHEMOND / Freddy VINET (dir.), « La vulnérabilité des sociétés et des territoires face aux risques naturelles », Collection « Géorisques n°1 »,

ce qui est susceptible d'être perdu, en termes de valeur socio-économiques, telles que les vies humaines et les valeurs patrimoniales, représentant le maximum des pertes concevables. En ce qui concerne la vulnérabilité, elle serait assimilée soit au niveau absolu des valeurs socio-économiques perdues, soit au pourcentage des pertes dès lors que survient l'aléa. Empruntant l'idée de Frédéric Léone, les enjeux sont alors définis

« par les biens et les personnes exposés directement ou indirectement aux aléas.

Ils se caractérisent par une vulnérabilité qui reflète la fragilité des biens, des personnes, des systèmes sociaux, des territoires face aux aléas, et leur éventuelle capacité à se restaurer, s'améliorer après un dommage (résilience) »<sup>726</sup>.

La réduction des vulnérabilités devient par conséquent optimale lorsque les populations sont en capacité de compenser totalement le dommage. L'on parle alors de résilience pour désigner cette capacité à surmonter l'évènement, voire à améliorer sa capacité de réaction dans la perspective de la prochaine occurrence. Ce raisonnement qui informe beaucoup plus sur les risques majeurs est traduit sous la forme mathématique

Risque = aléa x (enjeux x vulnérabilités).

## **2 -L'absence d'efficacité opérationnelle**

Les recherches sur les risques visent pour l'essentiel à limiter leur probabilité d'occurrence ou à réduire leurs conséquences quand le risque ne peut être évité. Or l'on se heurte, à y voir de près, à une véritable contradiction entre la diversité des recherches produites en la matière, accompagnée parfois des moyens subséquents, et des conséquences toujours plus importantes des catastrophes, repérables par l'augmentation des pertes humaines et matérielles. Ce paradoxe entre l'accroissement des connaissances scientifiques et l'augmentation exponentielle des risques remet en question l'intérêt et la pertinence du modèle dominant des risques.

La conséquence de cette approche où l'aléa tient une place majeure au détriment de la vulnérabilité est qu'elle limite sur le plan opérationnel, les recherches

---

<sup>726</sup> Frédéric LEONE / Nancy MESCHINET DE RICHEMOND / Freddy VINET, *op. cit*, note n° 7, , p. 17.

sur les deux notions. Dans ce modèle, les politiques de prévention des risques accordent une priorité à l'aléa en se limitant aux simples actions d'évitement et de contentions des aléas, ce qui augmente plutôt la vulnérabilité au lieu de la réduire. Dans des situations de perturbation ou un territoire est sujet à plusieurs aléas, les décideurs sont généralement dans l'impasse, éprouvent des difficultés à définir des priorités, à cibler des actions à engager et adapter une politique de prévention des risques efficace.

L'on pourrait affirmer que le modèle classique des risques ne saurait être la voie par excellence d'une connaissance utile pour la prévention. L'occultation d'autres facteurs, en l'occurrence les enjeux, limite son efficacité opérationnelle. Certains auteurs l'attestent. Ainsi, « *les recherches sur l'aléa et sur la vulnérabilité, si elles apportent des connaissances et font, sans aucun doute, avancer la compréhension des risques, ne permettent pas d'entreprendre une démarche efficace de réduction des risques et de planification préventive* »<sup>727</sup>. Le contenu théorique des risques implique par conséquent d'autres composantes.

### **3 -L'occultation des enjeux**

En troisième lieu, l'absence des enjeux dans la formulation du paradigme dominant est le dernier élément qui apporte la preuve de la remise en cause de ce modèle classique. Le terme d'enjeu a été défini comme « *personnes, biens, équipements, environnement menacés par les aléas et susceptibles de subir des préjudices ou des dommages* »<sup>728</sup>. Autrement dit, il renvoie à tout ce que la société juge important et susceptible de se perdre en cas de survenance d'une catastrophe. Quand cette notion d'enjeu est implicitement présente dans les approches du « *risque* », à travers les estimations des conséquences possibles lorsque survient une catastrophe, elle disparaît ou se confond avec la notion de vulnérabilité

---

<sup>727</sup> Pascal METZGER / Robert D'ERCOLE, *supra*, p. 395.

<sup>728</sup> Claude GILBERT, « La vulnérabilité : une notion vulnérable ? A propos des risques naturels », *in* : Sylvia BACERRA / Anne PELTIER (dir) *op. cit.*, note n° 63, p. 24.

entendue comme « l'importance de la perte subie par un élément ou une série d'éléments exposés »<sup>729</sup>.

Plus encore que dans les Etats de l'Europe, il n'existe véritablement pas de réflexion sur cette notion d'enjeu au sein des Etats de la C.E.M.A.C. Toutefois, sous l'impulsion de la communauté internationale<sup>730</sup>, une nouvelle vision en matière de prévention des catastrophes y a cours avec l'intégration des notions d'« enjeux », de la « résilience » et surtout des « vulnérabilités internes » dont des indices apparaissent d'ores et déjà dans le droit de la sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C.

## **Paragraphe II- les références à la notion de vulnérabilité dans le droit de la sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C**

La mise en œuvre efficace des démarches de sécurité civile visant à renforcer la sécurité des personnes et des biens par la prise en compte de la notion de vulnérabilité soulève de nombreuses interrogations. Parmi celles-ci figure l'intégration de cette notion dans l'ordonnancement juridique des Etats de la C.E.M.A.C. L'analyse théorique de la vulnérabilité débouche sur une démarche exploratoire des références de cette notion dans le cadre juridique de la prévention et de la gestion des catastrophes. Cette démarche s'effectue par une vérification de sa consécration dans les textes juridiques des Etats de cette communauté. Il existe deux types de références : les unes se révèlent de manière explicite (A), les autres sont appréhendées implicitement (B).

---

<sup>729</sup> Reprenant D'ERCOLE, Frédéric LEONE et Freddy VINET notaient que « deux grandes distinctions apparaissent selon que l'on appréhende la vulnérabilité d'un point de vue social – en tant que propension à l'endommagement – ou d'un point de vue technique – en tant que mesure de l'endommagement ». Voir de ces auteurs, « La vulnérabilité, un concept fondamental au cœur des méthodes des risques naturels », in : La vulnérabilité des sociétés et des territoires face aux menaces naturelles. Analyse géographique. *Op. cit.*, p. 10.

<sup>730</sup> Le « Cadre d'Action de Hyogo pour des Nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes » à l'horizon 2015, signé par les représentants de 168 pays présents à la « Conférence Mondiale pour la Réduction des Catastrophes » tenue à Kobé en 2005 mettait déjà l'accent sur l'identification des risques dans sa dimension globale et non seulement en lien avec les aléas. Ce cadre d'Action considère les catastrophes en dehors des seules menaces naturelles et souligne que l'origine des désastres tient à la vulnérabilité des individus et des communautés. Il s'est également dégagé de cette conférence que « l'on ne peut arrêter les aléas naturels, mais qu'il est possible de réduire leur impact en diminuant la vulnérabilité des populations et celle de leur moyen de subsistance. » Voir : United Nations International Strategy for Disaster Reduction, 2005, p. 4.

## A- Les références explicites

Il convient d'emblée de relever que les références à la notion de vulnérabilité dans les dispositifs normatifs des Etats de la C.E.M.A.C. sont un fait social qui prend de plus en plus d'ampleur. Elles relancent une vieille interrogation sur les crises, à savoir l'aptitude des prescriptions juridiques à affecter, ou à maîtriser les développements du réel. L'intégration de cette notion dans les textes tient compte du sens courant de « *la vulnérabilité* », entendue dans ce contexte comme « *une personne ou une chose fragile* » et qui, en raison de cette fragilité, fait l'objet d'une protection et d'une surveillance par le droit.

Divers textes font ainsi état de la protection des personnes, de la protection de l'environnement<sup>731</sup> ou de celle de la sécurité publique.

Dans le domaine de la prévention des risques naturels, la vulnérabilité est évoquée pour prémunir les personnes et les biens contre un aléa. C'est pour cela qu'en matière de prévention des risques et de protection civile, l'autorité normative du Gabon confère au ministère de l'Intérieur la mission « *de concevoir, proposer et faire appliquer les mesures d'ordre législatif et réglementaire visant à réduire la vulnérabilité des populations, à sauvegarder leurs biens et leur environnement face aux catastrophes de toute nature [...]* »<sup>732</sup>.

Dans le domaine de la prévention des risques technologiques, les dispositions légales et réglementaires, notamment en ce qui concerne les installations classées pour la protection de l'environnement, prescrivent que l'étude des dangers puisse justifier que le projet dont l'autorisation est sollicitée permet d'atteindre dans les conditions économiquement acceptables, un niveau de risque aussi bas que possible. L'on tient compte dans ce contexte de l'état de connaissance et de pratique ainsi que des vulnérabilités de l'environnement de l'installation.

---

<sup>731</sup> L'article 3 de la Loi (du Gabon) n° 16/93 relative à la protection et à l'amélioration de l'environnement dispose à cet égard que « [...] *La protection et l'amélioration de l'environnement constituent une mission d'intérêt général et une préoccupation à prendre systématiquement en compte dans les plans nationaux de développement économique, social et culturel* ».

<sup>732</sup> Article 2 du Décret [de la République du Gabon] n° 0192/PR/MISPID du 26 août 1993 portant attributions et organisation du ministère de l'Intérieur, de la Sécurité publique, de l'Immigration et de la Décentralisation.

De plus, c'est la présence d'un enjeu, c'est-à-dire une personne ou une chose menacée par un aléa d'une ampleur plus ou moins importante et susceptible de provoquer des dommages, qui justifie la prise en compte, encore très timide dans le contexte de notre étude, de la vulnérabilité. Compte tenu des conséquences dommageables qui peuvent en résulter, des dispositifs destinés à limiter les dommages sont ainsi mis en place. Le droit intègre la notion de vulnérabilité à travers les multiples dispositions juridiques dont la finalité est de protéger les personnes, les biens et l'environnement contre les divers risques qui peuvent les affecter. Mais, des interrogations subsistent sur les possibilités d'une réception indirecte de la notion de vulnérabilité à partir des dispositifs juridiques de gestion des risques naturels et technologiques dans l'espace sous régional des Etats de la C.E.M.A.C.

## **B- Les appréhensions implicites**

Pour déceler les prises en compte indirectes de la notion de vulnérabilité dans le droit de la sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C, une démarche à double volet s'impose à l'analyse.

D'abord, il convient de relier les dispositifs juridiques de gestion des risques existant avec la notion de vulnérabilité afin de pouvoir déceler si ces dispositifs ont déjà réceptionné, de manière implicite cette notion.

Ensuite, il s'agit de considérer la vulnérabilité sous le prisme d'endommagement potentiel que peut subir un enjeu.

Sous cet angle d'approche, il devient possible d'affirmer que les mesures d'anticipation des risques et des catastrophes naturels ou technologiques, en prescrivant des dispositions de limitation des dommages aux personnes, aux biens et à l'environnement, répondent à la finalité de réduction de la vulnérabilité des populations et des territoires face à la menace d'un aléa.

Dans le domaine des risques naturels, les plans d'exposition aux risques, qui édictent des mesures réglementaires pour un usage futur des sols et des activités, permettent de ne pas aggraver la vulnérabilité de la localité exposée. L'on a souligné cette occurrence notamment avec l'exemple du Gabon qui prévoit que

« les plans d'exposition aux risques visent à :

- déterminer la nature des risques ou des zones exposées ;
- prescrire des mesures, des techniques et opérations à mettre en œuvre pour la prévention des catastrophes, la limitation ou la réparation de leurs conséquences dommageables ;
- [...] la protection des biens et des personnes notamment la constitution de servitudes d'utilité publique ;
- la réglementation de l'occupation et de l'utilisation des espaces à risques ; [...] »<sup>733</sup>.

Dans le domaine des risques technologiques, les usages peuvent aussi donner lieu à une réglementation dans l'optique de réduire la vulnérabilité. C'est le cas de la réglementation de la circulation aux abords des installations classées pour la protection de l'environnement, ainsi que des périmètres de sécurité, réglementation destinée à limiter les cas d'accidents potentiels. Si la finalité du droit est d'intervenir pour réguler les relations sociales, il semble logique que face à la présence d'un risque naturel ou technologique, susceptible de perturber l'équilibre de la société, le droit agisse pour traiter dans son ensemble le problème inhérent à la gestion des risques<sup>734</sup>.

La dynamique d'intégration de la notion de vulnérabilité est encore perceptible dans le droit de la sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C lorsque l'on se réfère à la définition globale de la vulnérabilité. Définition qui ne se limite pas seulement à l'endommagement, mais qui s'intéresse aussi à l'ensemble des composantes d'un territoire donné.

Ainsi, le législateur (notamment français) tente de créer progressivement des passerelles entre différents outils juridiques, ce qui conduit à mettre en place un dispositif complet de gestion des risques. Cette pratique est consacrée par la loi Solidarité Renouvellement Urbain (ci-après : « S.R.U ») du 13 décembre 2000 qui, semble ouvrir, la voie en imposant dans les Schémas de Cohérence Territoriale (ci-après : « S.C.O.T ») et les Plans Locaux d'Urbanisme (ci-après : « P.L.U ») une

---

<sup>733</sup> Article 3 de la loi [du Gabon] n° 21/2004 du 2 février 2005 relative aux plans d'exposition aux risques (P.E.R).

<sup>734</sup> Valérie SANSEVERINO-GODFRIN / Gabriel RASSE/ Eric RIGAUD, « Vulnérabilité, résilience et droit », in : Sylvia BACERRA / Anne PELTIER (dir), *Risques et environnement : recherches interdisciplinaires sur la vulnérabilité des sociétés*, op. cit. , note n° 63, p. 110.



réflexion environnementale globale sur le développement urbanistique et pérenne des territoires, à travers le projet d'aménagement et de développement durable.

Cette perspective est progressivement prise en compte dans les Etats de la C.E.M.A.C. En effet, la notion de vulnérabilité, assimilée dans cet espace, apparaît à certains égards comme l'une des caractéristiques du droit de l'urbanisme des Etats de cette communauté. Elle se présente comme l'un des vecteurs essentiels de propagation des exigences environnementales, notamment par le biais de la planification urbaine ou des autorisations urbaines<sup>735</sup>.

Ainsi, alors qu'originellement le droit de l'urbanisme se présentait comme le droit de l'utilisation des sols, ou comme une simple police spéciale dont le but était d'organiser l'occupation des sols, il est aujourd'hui conçu comme un droit visant à coordonner les politiques publiques en matière sociale, d'aménagement du territoire, de gestion de l'environnement et de sécurité civile.

Il convient de rappeler toutefois, que la prise en compte des vulnérabilités sociétales est assez récente. Les textes antérieurs à la conférence de Yokohama sont restés silencieux sur la préservation de l'environnement par les documents d'urbanisme.

La nécessité de protéger les personnes, les biens et l'environnement commence à apparaître, timidement, dans les divers textes de rénovation urbaine enregistrés dans chacun des Etats de la C.E.M.A.C.

Au Cameroun, c'est la loi de 2004 régissant l'urbanisme<sup>736</sup> qui jette les premières bases juridiques d'une prise en compte des vulnérabilités des sociétés.

Après avoir défini l'urbanisme comme

« l'ensemble des mesures législatives, réglementaires, administratives, techniques, économiques, sociales et culturelles visant le développement harmonieux et cohérent des établissements humains, en favorisant l'utilisation rationnelle des sols, leur mise

---

<sup>735</sup> S'agissant des autorisations urbaines, l'article 27 de la Loi [du Congo] n° 021/88 du 17 septembre 1988 sur l'aménagement et l'urbanisme dispose que « *les services publics de l'Etat et les collectivités décentralisées, les personnes physiques et morales privées sont tenus d'obtenir un permis de construire lorsqu'ils désirent entreprendre ou implanter une construction à usage d'habitation ou non* ».

<sup>736</sup> Loi n° 2004 / 03 du 21 avril 2004 régissant l'urbanisme au Cameroun.

en valeur et l'amélioration du cadre de vie, ainsi que le développement économique et social »<sup>737</sup>,

le législateur camerounais introduit implicitement certaines mesures tendant à réduire la vulnérabilité des populations. L'article 9 de cette loi de 2004 dispose en effet que

« sont inconstructibles, [...] les terrains exposés à un risque naturel (inondation, érosion, éboulement, séisme etc.) ; les parties du domaine public classées comme telles et les aires écologiquement protégées telles que définies par la législation relative à la gestion de l'environnement ».

L'alinéa 2, consacré aux risques industriels, dispose que « *sont impropres à l'habitat les terrains exposés à un risque industriel ou à des nuisances (pollutions industrielles, acoustiques etc.) et ceux de nature à porter atteinte à la santé publique ou aux valeurs culturelles locales* ».

La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire<sup>738</sup> dont les outils stratégiques d'aménagement durable du territoire sont le schéma national et d'aménagement et de développement durable du territoire, les schémas régionaux d'aménagement et du développement durable, les schémas d'aménagements sectoriels, les plans locaux d'aménagement et de développement durable du territoire et les contrats plans, ouvre également une voie à une réflexion environnementale globale sur le développement urbanistique et pérenne des territoires dans la perspective du développement durable. Elle dispose en son article 3 que « *la politique d'aménagement et de développement durable du territoire vise, au sein d'une nation cohérente et solidaire, un développement équilibré du territoire national alliant le progrès social, l'efficacité économique et la protection de l'environnement [...]* ».

L'analyse des dispositions juridiques existantes laisse progressivement apparaître une certaine corrélation étroite entre les normes juridiques de prévention des risques, l'urbanisation, l'organisation des secours, et la participation des

---

<sup>737</sup> Article 3 de la loi n° 2004.

<sup>738</sup> Loi n° 2011/008 du 6 mai 2011 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire au Cameroun.

populations, gage d'une approche globale du cadre juridique de prévention et de gestion des crises. *Ipsa facto*, elle fait écho de l'approche globale induite par la notion de vulnérabilité sociale.

## **Section II- Les extensions attendues du concept de vulnérabilité dans le droit de la sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C.**

Le binôme aléa-vulnérabilité est au centre de l'approche classique des risques et des crises. Il s'agit d'une démarche dans laquelle l'aléa occupe une place centrale dans les politiques publiques de sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C. L'on a montré que cette conception présentait de nombreuses insuffisances car elle ne parvenait pas à une véritable politique de prévention et de gestion des catastrophes. De plus, face à cette insuffisance, il convient d'aller vers des champs inexplorés qui pourraient caractériser l'existence d'un droit spécifique des catastrophes.

Pour atteindre un niveau de protection élevé, l'élargissement de la notion de vulnérabilité par le positionnement des enjeux territoriaux au centre de la définition des politiques publiques (Paragraphe I) des risques pourrait être le point d'ancrage d'une démarche efficace de réduction des risques et de planification préventive. Cette posture ouvrirait des voies pour une construction des politiques authentiques de sécurité civile autour de cette notion de vulnérabilité (Paragraphe II).

### **Paragraphe I- Mettre les enjeux au centre des politiques publiques de sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C.**

Il est désormais démontré que le paradigme classique des risques, qui fait pourtant l'objet d'un consensus dans le monde de la recherche, n'est pas le chemin d'une connaissance utile pour la prévention. Et, l'on peut se demander, à la suite de Pascal Metzger et de Robert D'Ercole s'il n'est pas

« aujourd'hui un obstacle à l'avancée de connaissances mobilisables pour la réduction des risques. Les recherches sur l'aléa et sur la vulnérabilité, si elles apportent des connaissances et font, sans aucun doute, avancer la compréhension

des risques, ne permettent pas d'entreprendre une démarche efficace de réduction des risques et de planification préventive »<sup>739</sup>.

L'idée s'impose avec acuité qu'il faut au préalable identifier les enjeux majeurs des territoires dans toute analyse des risques.

L'enjeu, renvoie sans ménagement à ce qu'on peut perdre ou gagner ; dans ce contexte, c'est aussi tout ce qu'une société juge important et qu'elle peut perdre. Dans cette perspective, les politiques publiques de prévention des risques devraient s'atteler à protéger les éléments paraissant à la fois importants et plus vulnérables. Pascal Metzger souligne à propos que « *l'identification des enjeux majeurs d'un système territorial, indépendamment de tout aléa, constitue probablement une base fondamentale pour la production de connaissance utile à la prévention des risques [...] »*<sup>740</sup>. Il semble donc logique de commencer par reconnaître ce qui est important, essentiel et qui nécessite une protection particulière car ces enjeux majeurs sont des situations concrètes du fonctionnement de la société.

La philosophie générale de cette approche est résumée comme suit :

« C'est une démarche qui consiste à analyser le fonctionnement d'un territoire, en identifiant et en hiérarchisant les éléments les plus importants, c'est-à-dire les "enjeux majeurs", qui permettent à l'ensemble de ce territoire de fonctionner en situation normale et dont la perte serait la plus préjudiciable, pour l'ensemble du territoire et de ses habitants. C'est lors de la deuxième étape de la recherche que s'effectue l'analyse de la vulnérabilité de ces enjeux, de façon à permettre des actions de réduction de vulnérabilité et donc de mieux pouvoir les préserver »<sup>741</sup>.

Cet angle d'approche a pour conséquence l'introduction d'une double critérisation : l'identification préalable des éléments les plus importants que la doctrine qualifie « *d'enjeux majeurs* » (A), et l'analyse de leur vulnérabilité (B).

---

<sup>739</sup> Pascal METZGER / Robert D'ERCOLE, *op. cit.*, pp. 394 et 395.

<sup>740</sup> Pascal METZGER / Robert D'ERCOLE, *idem*, p. 395.

<sup>741</sup> Pascal METZGER / Robert D'ERCOLE, *idem*, p. 396.

## A- L'identification des enjeux majeurs

L'identification des enjeux majeurs ne semble pas aisée. Certains auteurs la qualifient de problématique<sup>742</sup>, dans la mesure où elle est influencée par la situation ou les contraintes sociales et territoriales d'une localité donnée. Les enjeux majeurs d'une ville ne sont pas ceux d'un pays. Ce qui semble primordial pour le Gabon, ne l'est pas forcément pour la Guinée Equatoriale. Les préoccupations majeures d'une unité industrielle ne sont pas celles d'une échoppe. Il s'agit donc, en première approche, de considérer à l'échelle d'un territoire, les éléments « *majeurs* » les plus pertinents dont le dysfonctionnement peut causer des conséquences graves à la fois sur le territoire et sur les populations ; conséquences accentuées notamment par les effets domino<sup>743</sup>.

Ce critère permet d'aboutir à une hiérarchisation des enjeux et de les classer par priorité. L'on passe ainsi à une simple notion d'enjeu, qui fait référence à tout ce qui est exposé, à celle d'enjeux majeurs sur lesquels peuvent concrètement porter les politiques publiques de prévention<sup>744</sup>. Les travaux effectués dans le District Métropolitain de Quinto en République de l'Equateur sont à cet égard illustratifs. Dans cette démarche, Pascal Metzger et Robert D'Ercole appellent l'attention sur la nécessité d'analyser les trois ensembles d'enjeux du fonctionnement normal d'un territoire, à savoir : la population et ses besoins [population, éducation, santé, patrimoine, culture, loisir] ; la gestion de l'économie de la ville [entreprise, valeur du sol, administrations publiques, capitalité] ; et la logistique urbaine [eau, approvisionnement alimentaire, électricité, approvisionnement en combustible, mobilité].

Selon ces auteurs, le passage des enjeux aux enjeux majeurs s'est effectué par une démarche réfléchie et adaptée pour chaque type d'enjeux. Elle consiste dans un premier temps à construire une base de données géoréférencées prenant en compte de façon la plus exhaustive possible l'ensemble des objets concernés

---

<sup>742</sup> Selon des auteurs, « *La question de la détermination des "enjeux majeurs" pose assurément problème dans la mesure où le point de vue, à la fois social et territorial, est incontournable [...]* ». Pascal METZGER / Robert D'ERCOLE, *idem*.

<sup>743</sup> Effets d'enchaînement et d'interdépendance des éléments.

<sup>744</sup> Pascal METZGER / Robert D'ERCOLE, *supra*.

(tous les éléments, par exemple, qui contribuent à l’approvisionnement en eau), puis à opérer une sélection en utilisant des critères à la fois quantitatifs, qualitatifs et territoriaux<sup>745</sup>.

Ramenée dans le contexte des Etats de la C.E.M.A.C, l’analyse des enjeux, telle que présentée, peut- elle servir comme cadre de référence et parvenir ainsi à des formulations des modèles pertinents de prévention des risques et des catastrophes ? Plusieurs facteurs militeraient pour une réponse affirmative.

En effet, à partir de cet outil, les stratégies de réduction des risques dans cet espace sous régional consisteraient donc à établir des mesures de prévention et de mitigation adaptées au contexte et facilement appropriables par les communautés concernées. De plus, au lieu de se focaliser sur l’aléa, comme tel est le cas, la prise en compte des enjeux peut au contraire limiter les facteurs structurels déterminant la vulnérabilité et accroître les capacités locales à faire face au risque.

Une fois les enjeux majeurs identifiés, la seconde étape vise à analyser leur vulnérabilité et à rendre la démarche plus efficace en matière d’anticipation des risques.

## **B- L’analyse de la vulnérabilité des enjeux**

L’analyse de la vulnérabilité des enjeux ne se limite pas simplement à une analyse d’exposition à un ou plusieurs aléas susceptibles de constituer la menace ; elle va au-delà en faisant appel à une réflexion minutieuse de chaque type d’enjeu. Pour détecter la vulnérabilité des enjeux, les auteurs proposent de s’interroger sur le comment et le pourquoi cet enjeu peut être perdu<sup>746</sup>. De cette interrogation, ils font observer que « *dans le pourquoi on peut perdre un enjeu entre fatalement la question de l’exposition aux aléas* ». Ils concluent qu’ « *en posant la vulnérabilité de cette manière, la recherche concrète sur la vulnérabilité des enjeux majeurs conduit donc à l’idée que l’exposition à un ou plusieurs aléas est une forme de vulnérabilité* ».

---

<sup>745</sup> Pascal METZGER / Robert D’ERCOLE, « Enjeux territoriaux et vulnérabilité Une approche opérationnelle », in : Sylvia BACERRA / Anne PELTIER (dir), *supra*, pp. 396 et 397.

<sup>746</sup> Il s’agit en particulier de Pascal METZGER et de Robert D’ERCOLE qui ont souligné la notion d’enjeux et d’enjeux majeurs comme outil important de politique de prévention des risques. Voir de ces auteurs : « *Enjeux territoriaux et vulnérabilité Une approche opérationnelle* », *supra*, pp 395 à 401.

»<sup>747</sup>. Ce postulat change la conception classique du risque, qui n'est plus perçu comme le croisement entre l'aléa et la vulnérabilité, celui-ci (l'aléa) devient plutôt incorporé dans la vulnérabilité.

Les mêmes auteurs ont complété cette analyse en réduisant la complexité et la multidimensionnalité de la vulnérabilité par la formulation d'une architecture comprenant six grandes catégories de l'analyse des enjeux ; architecture qui représente autant de grilles de lecture possibles de ce qui peut permettre la vulnérabilité d'un enjeu.

Les trois premières catégories mettent en relief ce qui amplifie la fragilité des enjeux. Il s'agit de :

- la vulnérabilité « *intrinsèque* » qui fait référence aux faiblesses propres singularisant chaque enjeu : il peut s'agir entre autres, du niveau de développement socio-économique de la population, de la durée des installations techniques, de la qualité du bâti qui abrite l'enjeu ;

- l'exposition aux aléas d'origine anthropique et la susceptibilité d'endommagement qui permet de ne pas se limiter tout simplement à l'aléa, mais de considérer la sensibilité des enjeux à certains types d'aléas ;

- la dépendance, illustre le fait que le fonctionnement d'un enjeu soit dépendant d'autres éléments ou système contribue à sa vulnérabilité.

Les trois autres catégories soulignent en revanche ce qui est capable de faire contrepoids à cette fragilité. Ces analystes mettent donc en exergue d'abord la capacité de contrôle ; dans ce cas, la vulnérabilité d'un enjeu sera insignifiante bien qu'il existe une capacité de détecter et d'intervenir sur l'enjeu en vue du règlement du problème. Ensuite, les alternatives de fonctionnement ; dans cette hypothèse, la vulnérabilité d'un enjeu sera d'autant plus grande que les possibilités d'option à son fonctionnement seront limitées. Enfin, le niveau de préparation à la gestion des crises qui a l'avantage de compenser les autres formes de vulnérabilité.

---

<sup>747</sup> Pascal METZGER / Robert D'ERCOLE, *idem*, p. 397.

L'analyse de ces six catégories de vulnérabilité présente au moins trois séries d'avantages sur lesquels peuvent s'appuyer les politiques publiques de prévention des risques et des crises :

En premier lieu, elles s'illustrent comme s'appliquant à tous les enjeux initialement identifiés et prennent en compte les dimensions actives et passives des vulnérabilités.

En second lieu, elles tiennent compte du contexte spatial dans lequel évolue tout ce qui permet à un territoire de fonctionner et de se développer. La vulnérabilité territoriale dont la finalité est de présenter de manière hiérarchisée des espaces générateurs de vulnérabilité pour l'ensemble du territoire, au moyen de cartes de vulnérabilité sur lesquelles peuvent reposer les politiques de réduction des risques, sont tout aussi prioritaires dans cette démarche. Elle a le mérite de faire ressortir les espaces d'accumulation d'enjeux majeurs vulnérables ou ceux susceptibles de transférer leur vulnérabilité sur l'ensemble du territoire.

En dernier lieu, ces différentes analyses de vulnérabilité des enjeux majeurs ont permis aux auteurs la formulation de quelques préconisations en termes d'objectifs et d'actions à engager.

Relativement aux objectifs de politique de réduction des risques, Metzger et D'Ercole en identifient quatre :

- Réduire la vulnérabilité des enjeux majeurs eux-mêmes ;
- réduire la transmission de la vulnérabilité des enjeux majeurs à l'ensemble du territoire. Ils illustrent cette assertion par le développement des alternatives de fonctionnement, des systèmes plus autonomes, en multipliant les enjeux majeurs pour qu'ils soient « *un peu moins majeurs* » ; ce qui revient à diminuer la dépendance du territoire par rapport à un petit nombre d'enjeux majeurs ;
- réduire la vulnérabilité spatiale en améliorant l'accessibilité des différents espaces et en réduisant la probabilité d'occurrence ou les effets des aléas potentiels ;
- réduire la transmission de la vulnérabilité spatiale aux enjeux, en délocalisant ceux qui sont trop exposés, ou en les dispersant.



S'agissant des actions à entreprendre, les mêmes analystes notent que cette conceptualisation permet d'élargir significativement le champ de la prévention des risques et d'envisager des politiques concrètes de réduction de vulnérabilité d'un territoire.

Ils préconisent donc, entre autres :

- d'agir sur l'organisation territoriale par des planifications préventives, la déconcentration des enjeux majeurs, l'amélioration de l'accessibilité des espaces marginaux ;

- d'agir sur la vulnérabilité d'un enjeu majeur, comme par exemple le remplacement des éléments vétustes, la meilleure préparation à la situation de crise ou encore la diminution de la dépendance par rapport à un élément extérieur ;

- d'influencer les susceptibilités d'endommagement par la protection et le renforcement des structures ;

- d'influer sur la préparation, la prévention et la gestion des crises en améliorant la distribution spatiale des enjeux majeurs des crises ;

- d'améliorer la connaissance des formes de vulnérabilité ;

- d'insister sur l'institutionnalisation de la gestion des risques par une amélioration des structures et des procédures de prévention et de gestion des risques et de crises, l'amélioration de la coordination des institutions, l'application des textes et l'amélioration du système de contrôle.

Cette démarche, expérimentée avec succès dans le district métropolitain de Quito en République de l'Equateur, repose sur le principe selon lequel l'efficacité d'une politique de prévention des risques doit s'atteler à la protection des éléments les plus importants et les plus vulnérables. Il apparaissait par la suite nécessaire de les identifier, notamment les éléments les plus importants appelés « *enjeux majeurs* », et enfin analyser leur vulnérabilité.

Dans une optique de transposition dans la sous- région des Etats de la C.E.M.A.C, il est évident, compte tenu de sa pertinence, qu'une telle approche pourrait aider à la mise en place des politiques des risques authentiques autour de la notion de vulnérabilité.

## **Paragraphe II- Construire des politiques de risques authentiques autour de la notion de vulnérabilité**

Comment donc prendre en compte les vulnérabilités internes, avec notamment les notions d'enjeux et d'enjeux majeurs et parvenir à relever le défi d'une protection efficace des hommes, des biens et de l'environnement ? Loin de rajouter de nouvelles dispositions juridiques aux codes en vigueur, la question est de repenser ce défi afin d'inventer des logiques adéquates, adaptées et fécondes dans le domaine des risques et des crises des Etats de l'espace C.E.M.A.C. Si l'on tient compte que la prévention consiste à empêcher la survenue des catastrophes dans la mesure du possible, c'est sous cet angle que l'attention sera portée. De plus, l'approche transversale bien qu'intéressante<sup>748</sup>, semble périlleuse compte tenu des singularités respectives des enjeux et des problématiques identifiables selon que l'origine de la catastrophe est naturelle ou technologique. En s'appuyant sur les descriptions et les premiers éléments proposés dans le paragraphe précédent, deux séries de préconisations en vue d'une amélioration des politiques publiques pertinentes peuvent être formulées. Elles sont relatives au domaine de la prévention des risques technologiques (A) et de la prévention des risques naturels (B).

### **A- Préconisations visant au renforcement de la prévention des risques technologiques**

L'arsenal juridique des Etats de la C.E.M.A.C en matière de prévention des risques technologiques confère à l'Etat la possibilité d'intervenir par le truchement des polices spéciales des installations classées pour la protection de l'environnement (ci-après : « I.C.P.E »), et des collectivités territoriales décentralisées au moyen de leurs compétences en matière d'urbanisme. Ce dispositif permet d'agir en priorité sur les causes et la localisation du risque. La maîtrise de l'urbanisme, considérée comme dernier rempart contre les risques industriels, ne se substitue pas à l'action de prévention au sens propre, d'où la nécessité de renforcer les politiques de planification en matière de prévention des risques technologiques (1) par l'intégration

---

<sup>748</sup> L'approche transversale consisterait à rendre compte de ce que Claude LIENHARD appelle « *causalités enchevêtrées* », voire de cet auteur : « *Pour un droit des catastrophes* », Recueil Dalloz, 1995, chron. , p.91.

d'outils plus efficaces de planification urbaine et la mise en place de régimes d'autorisation et des servitudes pertinents en matière de prévention des risques technologiques (2).

### **1. Renforcer la planification en matière de prévention des risques technologiques**

Documents ayant prouvé leur efficacité dans la prévention des risques technologiques, « *les plans de prévention des risques technologiques* » (ci-après : « P.P.R.T ») ne sont pas suffisamment intégrés dans la nomenclature juridique des Etats de la C.E.M.A.C. Pourtant, ces plans caractérisent complètement les risques et permettent de tenir compte des enjeux et des facteurs de vulnérabilité. Selon les termes de Tristan Aoustin, la planification, dans le domaine de la prévention des risques technologiques, pourrait connaître un nouveau centre de gravité avec l'avènement des P.P.R.T <sup>749</sup>. Articulés autour des documents de planification urbaine, ces P.P.R.T peuvent constituer un cadre de référence en vue d'une politique de maîtrise des risques au plan local de chaque Etat de la C.E.M.A.C. Il importe par conséquent de les placer au centre des politiques de prévention des risques technologique (a), tout en renforçant les politiques de planification urbaine au plan local (b).

#### **a) Placer les P.P.R.T au centre des politiques de prévention des risques technologiques**

Le droit de la sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C ne fait cas des P.P.R.T, que de manière voilée et implicite à travers les dispositions d'urbanisme et celles relatives aux installations classées qui prescrivent la maîtrise des sources des risques majeurs par des études de danger et des mesures de prévention. L'état actuel du droit de ces Etats ne garantit totalement et précisément l'appréhension de ces atteintes qu'en aval dans le cadre des études d'impact et de danger attachées au régime d'autorisation des installations classées pour la protection de l'environnement. Mais, les défis contemporains posés par la prévention des risques

---

<sup>749</sup> Tristan Aoustin, « la planification et les autorisations en matière de prévention des risques naturels et technologiques », in : Jean-Marc LAVIEILLE / Julien BETAÏLLE / Michel PRIEUR (dir), *op. cit.* , note n° 337, p. 348.

technologiques, sont beaucoup plus complexes et vont au-delà de ce que ne tendrait à en faire préjuger une telle digression.

Le P.P.R.T en est le principal outil ; il vise à prévenir les risques d'accident susceptibles de survenir dans les installations classées dangereuses, industrielles et agricoles, en délimitant un périmètre au sein duquel pourront être prises différentes mesures tendant à réduire les risques.

Ce dispositif présente de nombreux avantages et appelle un encadrement juridique conséquent des actions préventives des risques technologiques des Etats de la C.E.M.AC.

Plusieurs raisons militeraient en faveur de l'intégration des P.P.R.T.

D'abord, ils constituent la pierre angulaire d'une bonne politique de prévention et d'une gestion optimale des crises en recherchant la diminution de la vulnérabilité des enjeux locaux ainsi que leur sensibilité aux aléas. Valentine Erne-Heintz<sup>750</sup> l'inscrit « *dans la définition d'un projet territorial collectif - une zone d'exposition aux risques- associant de nombreux acteurs (riverains, industriels, Etats, collectivités territoriales, associations)* » et conclut que le « *P.P.R.T constitue un véritable outil de gestion du risque industriel où l'exploitant démontre la maîtrise des risques* » en mettant en œuvre toutes les mesures de sécurité en vue d'atteindre le niveau de risque le plus bas possible, compte tenu de l'état des connaissances, des pratiques et de la vulnérabilité de l'environnement de l'établissement.

Ensuite, ces plans se présentent comme de véritables outils de gestion qui marquent des avancées en termes d'identification des périmètres à risques, d'installations comportant des risques très importants pour la santé ou la sécurité des personnes ou d'installations connexes situées dans leur périmètre.

Enfin, ces documents complètent et améliorent les études des dangers exigées dans le cadre des autorisations des installations les plus dangereuses en prescrivant, en plus de la gravité des effets potentiels, la prise en compte de la

---

<sup>750</sup> Valentine ERNE- HEINTZ, *Les risques, subir ou prévenir*, Paris, éd. Ellipses, 2010, p. 16.

probabilité<sup>751</sup> et de la cinétique<sup>752</sup> des accidents potentiels dans l'appréciation de l'aléa. Sur la base des études de danger, les P.P.R.T identifient des « zones dans lesquelles la réalisation d'aménagements ou d'ouvrages ainsi que les constructions nouvelles et l'extension des constructions existantes sont interdites ou subordonnées au respect de prescriptions relatives à la construction, à l'utilisation ou à l'exploitation »<sup>753</sup>. Autrement dit, à l'intérieur du périmètre défini, les P.P.R.T précisent des zones interdites de toute construction ou soumises à autorisation en fonction de la nature des risques, de leur gravité, de leur probabilité ainsi que de leur intensité, et, à l'intérieur de ces zones, ils définissent des secteurs en fonction de leur degré d'exposition aux risques. Sont donc déterminés « des secteurs à risques importants d'accident à cinétique rapide présentant un danger grave pour la vie humaine » et des « secteurs à risques importants d'accidents à cinétique rapide présentant un danger très grave pour la vie humaine »<sup>754</sup>.

Au regard de ce qui précède, la prévention des risques technologiques dans les Etats de la C.E.M.A.C. pourrait connaître une impulsion nouvelle avec l'apport des plans spécifiques tels que les P.P.R.T. Combiné avec la planification urbaine, le dispositif sécuritaire local des installations à risque ne serait que renforcé.

---

<sup>751</sup> « La délimitation des zones de protection s'effectuait en France, jusqu' en 2003, selon une approche déterministe. Fondée sur des hypothèses et des scénarios majorants, elle consiste en la prise en compte des scénarios d'accidents dits "de référence", c'est-à-dire des scénarios relativement abstraits qui, sur la base des calculs de simulations, conduisent à déterminer des limites à l'intérieur desquels un certain type d'effets et de conséquences seraient à craindre. Ne tenant pas compte de moyens réellement déployés par l'industriel, cette approche aboutit à retenir " un scénario maximum concevable ". La Grande Bretagne, à l'inverse, a depuis longtemps retenu une logique probabiliste permettant de déterminer un niveau de risque acceptable, car cette méthode implique une gradation dans l'appréciation du risque tenant compte des conditions d'exploitation et de l'environnement immédiat de l'installation à risque ». Voir Tristan Aoustin, « la planification et les autorisations en matière de prévention des risques naturels et technologiques », in Jean-Marc LAVIEILLE/Julien BETAILLE/Michel PRIEUR (dir), *Les catastrophes écologiques et le droit : échecs du droit, appels au droit, supra.*, pp. 344- 385, spéc. p 352.

<sup>752</sup> Selon Tristan Aoustin, « La cinétique correspond à la vitesse d'un phénomène. Juridiquement, la cinétique est qualifiée de lente quand elle permet l'application de mesures de sécurité suffisantes et la protection des personnes exposées à l'extérieur des installations (évacuation, confinement par exemple) ».

<sup>753</sup> Article L. 515-16 du code de l'environnement (France).

<sup>754</sup> *Idem*

## **b) Renforcer les politiques de planification urbaine au plan local**

La planification urbaine a fait l'objet d'un encadrement juridique notable dans la plupart des Etats de l'espace C.E.M.A.C. Les vides juridiques existants ont été progressivement comblés avec l'introduction des documents de planification urbaine à l'instar du plan directeur d'urbanisme, du plan d'occupation des sols ou du plan de secteur, et se présente aujourd'hui comme le cadre juridique de base des politiques de maîtrise des risques au plan local.

Toutefois, cet arsenal juridique, « *fruit d'une progressive sédimentation législative [et réglementaire] plus que d'une réflexion globale* »<sup>755</sup> est perfectible car l'efficacité de ces textes, relativement nombreux, s'est avérée limitée. Leur bilan en termes de réduction des risques et de vulnérabilité est par conséquent mitigé<sup>756</sup>.

Au-delà des légères avancées déjà perceptibles, pour pallier les limites constatées, des démarches innovantes pourraient s'orienter vers l'introduction de nouveaux instruments de planification urbaine dans le corpus juridique des Etats de la C.E.M.A.C, à l'instar des Schémas de cohérence territoriale (ci-après : « S.C.O.T ») et des plans locaux d'urbanisme (ci-après : « P.L.U »).

Les S.C.O.T permettraient la prise en compte au niveau communal ou supra communal de chacun desdits Etats, des risques technologiques en permettant aux municipalités d'incorporer sur le plan global les prévisions nécessaires à l'implantation d'installations à risques, compatibles avec les dispositions des P.L.U qui se caractérisent de surcroit comme des outils de base pour les politiques de maîtrise des risques au plan local. S'agissant de ces P.L.U, Tristan Aoustin, reprenant Jean -Pierre Boivin, écrivait notamment que ce document, qui ne se limite pas à fixer les règles du droit commun de l'utilisation des sols est aujourd'hui « *conçu comme le réceptacle au sein duquel doit être pris en compte l'ensemble des*

---

<sup>755</sup> Tristan Aoustin, *supra*, p. 358.

<sup>756</sup> L'exemple typique est celui des permis de construire qui continuent à être délivrés à proximité des installations dangereuses.

*politiques publiques susceptibles d'affecter l'utilisation de l'espace communal, et en particulier, les risques industriels et naturels »<sup>757</sup>.*

Les P.L.U présentent en plus, pour les Etats africains lancés dans la voie de l'émergence, l'avantage supplémentaire d'offrir l'opportunité de procéder à des analyses précises des conséquences sociales, économiques et environnementales des installations classées et de faire un équilibre entre les risques générés par ces dernières et les avantages qu'elles procurent à la collectivité.

## **2. Mettre en place des régimes d'autorisation et de servitudes administratives pertinents en matière de prévention des risques technologiques**

Pour minimiser les risques ou d'éviter la survenance d'une catastrophes technologique autour des installations dangereuses, l'on fait généralement recours aux régimes d'autorisation et de servitude administrative. Littéralement, « *la servitude est une charge grevant une propriété immobilière et limitant l'exercice du droit de propriété* »<sup>758</sup>. Elle a connu un développement important aussi bien en ce qui concerne son champ que de la diversité des régimes juridiques dont elle fait l'objet. En dehors des servitudes conventionnelles, librement consenties entre particuliers et régies par des contrats entre personnes privées, une distinction est généralement faite entre les servitudes de droit privé et celles de droit public. Les premières visent à protéger tout propriétaire contre des dommages qui pourraient provenir de l'exercice illimité par un tiers de son droit de propriété. A celles-ci, est venue se superposer une seconde catégorie liée aux nécessités d'urbanisme. Ce sont les servitudes administratives.

Leur hétérogénéité ne facilite guère une définition ; elles ont néanmoins été qualifiées par Rémi Rouquette « *de charge foncière établie par un acte administratif en application d'une loi dans l'intérêt du domaine public ou restriction au droit de*

---

<sup>757</sup> Jean-Pierre BOIVIN, « Maîtrise de l'urbanisme autour des sites à risques : bilan et perspectives ouvertes par les futurs P.P.R.T », BDEI, n° spécial, 2002, p. 34. Cité par Tristan AOUSTIN, *supra*, p. 349.

<sup>758</sup> Pierre MERLIN / Françoise CHOAY (dir.), *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, Paris, QUADRIGE/PUF, 2005, pp. 843. , p. 720.

*propriété dans un but de police administrative »*<sup>759</sup>. Le domaine dans lequel se manifeste avec une grande netteté les servitudes administratives, concerne pour l'essentiel, la maîtrise de l'urbanisation à proximité des sites à risque. Pour ce faire, des instruments devraient graduellement être mis en place pour permettre l'instauration d'un glacis de protection autour des sites dangereux. Les éléments essentiels de ces dispositifs porteraient à la fois sur leur institution et sur leur contenu.

## **B- Préconisations visant au renforcement de la prévention des risques naturels**

Dans le domaine des risques naturels, les actions publiques en vue de la réduction des vulnérabilités pourraient consister à l'amélioration des connaissances sur les risques, l'organisation de leur surveillance, le renforcement de l'information des populations et l'adoption des textes réglementaires nécessaires, en particulier les plans de prévention des risques naturels (ci-après : « P.P.R.N »), complétés par les documents d'urbanisme énoncés précédemment tels que les S.C.O.T et les P.L.U.

La première préconisation viserait à instituer des P.P.R.N qui ont vocation à être utilisés pour faire face à n'importe quel risque naturel. Ils présentent l'avantage de préciser dans les zones exposées à un risque<sup>760</sup> quelconque, des mesures d'interdiction ou des prescriptions relatives aux constructions et autres divers aménagements. Ils déterminent également des mesures de prévention et de protection à prendre par les particuliers et les collectivités.

Ils ont par ailleurs l'atout de présenter un ensemble de mesures destinées à prévenir les conséquences d'une éventuelle catastrophe en recherchant à protéger les personnes et les biens, confirmant ainsi l'analyse de Simon Charbonneau selon

---

<sup>759</sup> Rémi ROUQUETTE, *Dictionnaire du droit administratif*, op. cit. , note n° 29, p. 749.

<sup>760</sup> De manière générale, les P.P.R.N identifient les « zones de danger » c'est-à-dire celles qui sont menacées et exposées à un risque, et les « zones de précaution » qui sans être directement exposées à un risque, peuvent contribuer à son aggravation ou en provoquer de nouveau. Dans ces zones, le règlement du P.P.R.N peut interdire tout type de construction, d'ouvrage, d'aménagement, d'exploitation agricole, forestière, artisanale, commerciale ou industrielle ou prescrire les conditions dans lesquelles ils doivent être réalisés, utilisés ou exploités. Le plan peut également définir les règles concernant les réseaux et les infrastructures publics dont la finalité est de faciliter des éventuelles mesures d'évacuation ou de secours.



laquelle « *le droit de la gestion des risques est essentiellement composé de règles préventives dont la conception et le respect relèvent du monopole de la puissance publique* »<sup>761</sup>.

Les P.P.R.N se déclinent en trois principaux objectifs à savoir :

- limiter le nombre de constructions et d'aménagements nouveaux installés dans les zones vulnérables ;
- réduire la vulnérabilité de ceux déjà installés dans les zones exposées aux risques ;
- diminuer l'aggravation des risques et éviter d'en produire de nouveaux.

La deuxième préconisation concerne l'identification des risques naturels les plus récurrents qui feraient l'objet de l'élaboration des plans spécifiques.

De plus, en matière de réduction des vulnérabilités contre les incendies, les Etats devraient encourager les communes à formuler des plans de protection des forêts contre les incendies. Les grands axes de ces plans comprendraient alors un diagnostic de la situation, un bilan descriptif des incendies et de leurs causes, des objectifs prioritaires ainsi que des actions à mener, des documents graphiques délimitant les zones exposées à des risques d'incendie.

L'usage du feu et le dépôt d'ordures peuvent également faire l'objet d'un encadrement spécifique dans les zones particulièrement exposées. En ce qui concerne les mouvements de terrains, les Etats devraient inciter les municipalités à l'élaboration des cartes délimitant les sites où sont situées des zones de cavités souterraines susceptibles de provoquer l'effondrement des sols. S'agissant des séismes et des risques sismiques, en fonction des risques, des règles parasismiques pourraient être imposées aux équipements et aux autres constructions. La dernière illustration concerne les inondations pour lesquelles les communes, assistées des services de l'Etat, devraient dans un premier temps procéder à l'identification des

---

<sup>761</sup>Simon CHARBONNEAU, « La nature du droit de la prévention des risques technologiques », R.F.D.A, 1988. Cité par Jean VIRET, *Sécurité civile en France : organisation et missions*, *op. cit.*, note n° 36, p. 162.

repères de crues existants, puis définir les interdictions et les prescriptions techniques à respecter afin d'assurer le libre écoulement des eaux.

En définitive, il y aurait lieu d'espérer que les P.P.R.T, et les P.P.R.N, combinés aux documents d'urbanisme, parviennent à une réduction significative des vulnérabilités des populations face aux risques technologiques et naturels. Toutefois, la profusion des normes d'urbanisme constatée dans les Etats de la C.E.M.A.C ainsi que le panel de préconisations formulées pourraient donner lieu à une superposition des dispositions juridiques issues des documents établis à divers niveaux, ou génératrice de contradictions faute d'une coordination adéquate.

Une articulation claire et précise de l'ensemble de ces documents et des plans y afférents serait en conséquence le gage d'une bonne lisibilité et le facteur de bonne cohérence et d'une efficacité suffisante<sup>762</sup>.

Le changement de paradigme dans l'étude des risques et des crises, a introduit le glissement de l'approche classique, focalisée sur les facteurs à l'origine de l'aléa, vers une approche émergente qui jette désormais les regards aussi bien sur les vulnérabilités internes des sociétés que sur leurs enjeux. A travers leur prise en compte, il a été possible de constater que la fragilité d'un espace géographique ou d'un territoire, représentée par l'ensemble des dommages causés par un aléa sur ses enjeux, dépend de la situation socioéconomique du territoire et du contexte institutionnel, politique et administratif. De ce point de vue, la prise en compte des vulnérabilités étale l'aptitude des sociétés africaines à être réactive, et efficace pendant la gestion des crises et de leur reconstruction. C'est précisément à travers les capacités de reconstruction et du retour à un fonctionnement normal que l'on peut décrypter le degré de résilience des territoires ou des communautés des Etats

---

<sup>762</sup> L'une des raisons de la préconisation du S.C.O.T est justement de répondre à cette préoccupation. En effet, les S.C.O.T ont entre autres pour mission, l'avantage d'être le principal outil d'organisation et de mise en cohérence, à l'échelle d'un bassin de vie, du projet politique et urbain d'une localité.

de la C.E.M.A.C. Aussi, s'agira-t-il d'aborder maintenant l'avènement de cette notion en Afrique, et particulièrement dans les Etats de cette sous-région.

## CHAPITRE II- LES INSTILLATIONS PARADIGMATIQUES DU CONCEPT DE RESILIENCE DANS LE DROIT DE LA SECURITE CIVILE DES ETATS DE LA C.E.M.A.C.

L'avènement du concept de résilience dans le dispositif de sécurité civile des Etats, et notamment ceux de la C.E.M.A.C. semble être à l'origine d'une révolution constatée au sein de cette discipline dont les dispositions de lutte contre les risques et les crises sont en majorité focalisées autour de la vulnérabilité des systèmes. Si le traitement des risques et des crises naturels et technologiques était structuré respectivement autour de l'évaluation des potentialités de l'aléa et de la vulnérabilité d'une part, et de l'identification des défaillances pouvant survenir au sein d'un système d'autre part, la notion de résilience quant à elle, met en avant l'accent sur les mécanismes d'auto organisation des systèmes face à la survenue d'un événement perturbateur.

Mais pourquoi la gestion des risques et des crises de sécurité civile tendent à s'orienter vers le concept de résilience ? Conventionnellement, l'approche classique de gestion des risques et crises, qui identifie l'aléa comme facteur actif et souvent potentiel du risque, et les critères de vulnérabilité, qui représentent, selon D'Ercole, « *la propension d'une société donnée à subir des dommages en cas de manifestation d'un phénomène naturel ou anthropique* »<sup>763</sup>, a montré certaines limites. Depuis lors, un concept reposant sur une méthode systémique et plus dynamique ambitionne d'ajuster et de compléter le paradigme ancien de gestion des risques : c'est le concept de résilience, qui désigne la capacité de récupération d'un système suite à des phénomènes plus ou moins perturbants ou destructeurs.

Le paradigme de la résilience s'inscrit selon Antoine Le Blanc et Irénée Zwarterook « *dans cette recherche d'une nouvelle efficacité, d'une action plus coordonnée permettant d'articuler des échelles spatiales et temporelles variées, d'un comportement autre que préventif, de l'implication d'acteurs plus divers ou plus*

---

<sup>763</sup> Cité par Patrick PIGEON, « L'intérêt du risque pour l'enseignement de la géographie », in : Vincent MORINIAUX (dir.), *Les risques*, Nantes, Editions du Temps, 2003, pp. 9 - 21. Spéc. p. 13.

*ouverts* »<sup>764</sup>. Traiter de l'avènement du concept de résilience dans le droit de la sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C revient à interroger l'impact de l'appropriation de ce concept sur les six Etats constituant cette communauté, afin de vérifier si cette réception induit ou peut induire une réduction significative des risques et des crises. Il est évident que la mise en œuvre de ce paradigme a pour finalité l'élaboration de modèles et d'artefacts destinés à servir de support complémentaire au développement de systèmes opérationnels efficaces face aux désastres humains du XXIème siècle. Seront donc successivement analysées, la nécessité du concept de résilience (Section I) et ses avancées au sein des Etats de la sous-région (Section II).

## **Section I- La nécessité du concept de résilience dans le droit de la sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C.**

Dans le domaine des risques et catastrophes, la résilience s'assimile à la capacité d'un système ou d'une société à faire face à une catastrophe et à se rétablir rapidement du choc que celle - ci a provoqué. Les capacités de résistance, d'adaptation, de flexibilité et de réorganisation des systèmes techniques et sociaux constituent les dimensions centrales de ce concept diversifié et polysémique. La nécessité de le prendre en compte dans les politiques publiques de sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C s'impose comme un impératif catégorique. En effet, ce nouveau paradigme, introduit dans le Cadre d'Action de Hyogo pour les nations et les collectivités résilientes face aux catastrophes à l'horizon 2015, vise à développer les compétences permettant à une organisation de faire face à des événements non prévus ou pour lesquels aucune mesure d'anticipation n'a été envisagée. Ce changement de paradigme est dû aux impacts de plus en plus importants des catastrophes sur les sociétés. Les contours étymologiques de cette notion (Paragraphe I), permettront de spécifier les bases conceptuelles théoriques de son évaluation (Paragraphe II). Dans ce cadre, l'on pourrait alors ressortir les facteurs de

---

<sup>764</sup> Antoine LE BLANC/ Irénée ZWARTEROOK, La résilience Introduction à la résilience territoriale : enjeux pour la concertation, Les Cahiers de la sécurité industrielles, 2013-10, pp. 21, p. 1.

résilience qui permettraient aux Etats de la C.E.M.A.C d'anticiper, de s'adapter et de limiter les conséquences des catastrophes qui les frappent.

### **Paragraphe I- La signification du concept de résilience**

L'idée qu'une chose puisse ressusciter ou se reconstruire est en effet au centre du concept de résilience, tel que l'a vulgarisé son inventeur Boris Cyrulnik. Ce concept a connu ces dernières années une vogue étonnante et sert à décrire tout ce qui résiste au temps et à la détérioration, englobant les unités industrielles ou les entreprises soumises à diverses fluctuations boursières, les dévastations de la nature ou de l'homme, la résistance des enfants et des adultes en situation de précarité, de maltraitance ou de violence. « *Resilere* », qui est à l'origine du mot résilience, est étymologiquement construit à partir des racines latines « *re* » et « *salire* » qui signifient respectivement « *en arrière* » et « *sauter* ».

Au moyen âge en France, « *resilere* » renvoyait au sens « *de se rétracter* », puis à la fin du XIXème siècle, la culture française adoptait le terme de résistance pour désigner la capacité de se tenir droit et le terme de résilience pour signifier mobiliser instantanément des défenses efficaces en cas de stress. Aujourd'hui, l'idée de résilience se réfère à la fois sur la double capacité de résister et de se reconstruire après un traumatisme. Le concept apparaît au XVII ème siècle en Angleterre pour désigner la capacité de réaction après un choc. Aux Etats Unis, ce terme signifie un ensemble de qualité d'élasticité, de ressort, de ressource et de bonne humeur.

L'étymologie de ce terme laisse toutefois transparaitre des difficultés à lui conférer une définition universelle. Julie Daluzeau et Clément Oger, notaient sur ce point qu'« *entre l'idée du renoncement à un acte, un engagement et celle d'une capacité à rebondir, de récupérer immédiatement après un choc il y a un écart de sens propice aux confusions et à l'interprétation* ». Ils précisaient par la suite que « *s'il fallait retenir un point commun entre (toutes ces idées), il s'agirait sans doute de la*

*capacité au renoncement : ne pas se laisser enfermer dans une situation de blocage et de trouver un moyen d'évoluer »*<sup>765</sup>.

Sous cet angle, ce concept est souvent abordé comme antonyme de vulnérabilité. Il a fait l'objet d'une clarification onusienne et a été défini

« comme l'aptitude d'un système, d'une collectivité ou d'une société potentiellement exposé à des aléas de s'adapter, en opposant une résistance ou en se modifiant, afin de parvenir ou de continuer à fonctionner convenablement avec des structures acceptables »<sup>766</sup>.

L'atout de ce concept s'apprécie aussi à sa polyvalence. D'usage dans le domaine de la psychologie pour désigner la capacité de se refaire, de s'épanouir en venant au bout d'un choc chromatique important, en surmontant des épreuves majeures et d'en sortir en dépit des destructions intérieures subies à l'occasion d'une crise, la résilience est aussi utilisée dans plusieurs secteurs. Boris Cyrulnik en dénombre entre autres l'éducation, l'informatique, l'économie, et l'écologie. Il rappelle en outre trois idées dominantes du concept : la résurgence en milieu hostile, la capacité de récupération dans un écosystème endommagé et le renouveau après l'effondrement systématique.

Pour cet auteur,

« l'extension de sens s'effectue à la faveur de l'idée qu'un système social, économique, ou écologique, ou technologique est peu ou prou l'équivalent d'un être vivant, à savoir un ensemble organique complexe qui se développe de manière autonome, et trouve en lui-même les ressources de sa survie, en cas de panne ou d'anomalie ou de catastrophe »<sup>767</sup>.

---

<sup>765</sup> Voir de ces auteurs : « L'émergence du concept de résilience urbaine modifie-t-elle les pratiques de la prévention des risques en France ? Le cas de la révision du Plan de Prévention des Risques Val de Tours- Val de Luynes », Polytech Tours, Département Aménagement, 2011-2012, DA5, p. 14. [www.aeu/IMG/pdf/intervention\\_de\\_Francis\\_Delperee.pdf](http://www.aeu/IMG/pdf/intervention_de_Francis_Delperee.pdf) Consulté le 15 mai 2014.

<sup>766</sup> Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015 : Pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes, Extrait du rapport final de la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes, A/CONF. 206/6, p. 9.

<sup>767</sup> Boris CYRULNIK, « La résilience », in : Sylvia BACERRA, « Vulnérabilité, risques et environnement : l'itinéraire chaotique d'un paradigme sociologique contemporain », Vertigo - la revue électronique en science de l'environnement, vol. 12, n°1 / mai 2012, p. 8. <http://vertigo.revues.org/11988>. Consulté le 15 mai 2014.

Il est alors important de bien cerner ces contours étymologiques. Pour ce faire, l'on s'attèlera à présenter les grandes lignes de l'émergence de ce terme ; ce qui permettra de vérifier comment ce concept s'applique aujourd'hui à la gestion des risques et des crises de sécurité civile. C'est donc un concept polyvalent (A), qui présente somme toute une dimension organisationnelle (B).

### **A- La résilience, un concept polyvalent**

Concept récent pour la gestion des catastrophes, la résilience se singularise par sa polyvalence. Dans l'énumération qui suit, importe-t-il de souligner que c'est pendant les travaux en science physique où le coefficient de résilience mesure la capacité d'un objet à retrouver son état initial après le choc ou une pression continue que le terme est apparu dans la langue française<sup>768</sup>. Il désigne alors « *la capacité pour une structure d'absorber un choc ou une pression continue sans se rompre ou sans être déformée* »<sup>769</sup>.

Mais, c'est surtout dans le secteur de l'écologie que la résilience, concept clef pour l'analyse des écosystèmes, est le plus utilisée. C'est donc tout naturellement dans les interactions entre l'homme et son environnement socioculturel et économique que l'écologue Crawford Standford Holling désigne la résilience comme « *a measure of the persistence of systems and of their ability to absorb change and disturbance and still maintain the same relationship between populations or state variables* »<sup>770</sup>. Ce résultat traduisant un état d'équilibre, la résilience est selon cet auteur la condition qui permet à un écosystème de se maintenir dans un contexte de changement et d'être résistant face à un choc ; ce qui laisse paraître une capacité d'absorption. Dans ce contexte, la résilience est comprise comme l'aptitude du système à maintenir l'équilibre entre les différents sous-systèmes malgré la survenue de perturbations.

---

<sup>768</sup> Julie DALUZEAU / Clément OGER, *supra*, p. 29.

<sup>769</sup> MATHIEU, 1991, cité par André DAUPHINE / Damienne PROVITOLLO, *op. cit.*, note n° 439, p. 33.

<sup>770</sup> « La mesure de la persistance d'un système et ses capacités à absorber des perturbations et à maintenir les mêmes relations entre les populations ou les différents états du système », CRAWFORD STANDFORD HOLLING, « Resilience and stability of ecological system », 1973, *Annual of Ecology and Systematics*, cité par Julie DALUZEAU / Clément OGER, *op.cit.*, note n° 765. p. 29.



La résilience exprime ainsi une double capacité : celle de rebond d'un système soumis à une perturbation et celle qui consiste à faire face, à récupérer et à se régénérer. C'est sous l'angle de sa capacité de récupération, en maintenant la structure initiale que le concept peut être appliqué dans d'autres domaines tels qu'une population, une société ou une ville. Le concept se décline depuis les années 1980 en deux principaux courants : « *la résilience ingénierale* » qui renvoie à la capacité d'une structure subissant un choc ou une pression à perdurer sans se transformer. Sa mesure s'effectue à partir de la rapidité de retour à l'équilibre<sup>771</sup>. Pour le second courant, « *un système résilient est un système qui maintient ses fonctions et ses structures essentielles, non pas en préservant un état d'équilibre unique, mais en passant par différents états d'équilibre, stables et instables* »<sup>772</sup>, c'est la résilience écosystémique<sup>773</sup>.

Le terme a donné lieu à des analyses tout aussi intéressantes dans d'autres disciplines telles que la psychologie, la sociologie et l'économie<sup>774</sup>.

La polyvalence de ce concept ne cesse de se développer. Dans le domaine des risques et catastrophes, « *la résilience est construite autour des notions de systèmes et de résistance et régénération de ces derniers* »<sup>775</sup>. Aujourd'hui, la notion

---

<sup>771</sup> Voir André DAUPHINE / Damienne PROVITOLO, *op. cit.*, note n° 439, p. 33.

<sup>772</sup> *Idem.*

<sup>773</sup> Cette approche écologique a pris de l'ampleur avec l'émergence du développement durable lorsqu'en effet, les gouvernements s'y sont lancés à travers de nombreuses initiatives visant la protection des écosystèmes. La notion s'affirme donc autour de la mobilisation des capacités d'adaptation et d'évolution des écosystèmes avec un accent sur le retour à un fonctionnement normal.

<sup>774</sup> En psychologie, un individu est qualifié de résilient lorsqu'il prend acte de son traumatisme pour rebondir, se reconstruire et continuer à vivre. M. Lemay définit la résilience psychologique comme « *la capacité pour un sujet confronté à des stress importants [...] de mettre en jeu des mécanismes adaptatifs lui permettant non seulement de tenir le coup mais aussi de rebondir en tirant un certain profit d'un tel affrontement* » (M. LEMAY, « Qu'est-ce que la résilience ? Equilibre en tête », <http://www.acsm-ca.gc.ca/virage/la-resilience.html>). Les économistes abordent la question en recherchant à déterminer les facteurs d'échec ou de succès d'une organisation compte tenu des éléments perturbateurs, en l'occurrence l'attitude personnelle et stratégique du leadership à tenir afin de permettre à l'organisation de surmonter la crise. Dans cette discipline, les attitudes permettant aux organisations de surmonter la crise sont entre autres, la capacité à accepter et faire face à la réalité, l'aptitude à donner du sens à la vie ou bien à être apte à développer des capacités individuelles ou collectives d'improvisation et d'action pour affronter l'inconnu. Reprenant Charles Geoffrey Vickers, Julie Daluzeau relève qu'un « *système est résilient s'il perdure, persiste de manière durable, malgré les chocs et perturbations en provenance du milieu interne et de l'environnement externe* » (Julie DALUZEAU / Clément OGER, *op. cit.*, note n° 765, p. 30). En économie, une organisation est dite résiliente si elle permet un retour à la croissance après avoir connu une crise.

<sup>775</sup> André DAUPHINE / Damienne PROVITOLO, *op. cit.*, note n° 439, p. 34.

est établie comme paradigme nouveau de la science des risques ou de dangers ; un « *déficit systématique cindynogène désigne une des dix carences graves et génératrices de catastrophe à rechercher dans l'étude d'une organisation* »<sup>776</sup>. Le cindynicien trouve ainsi une place dans la conduite de la gestion des crises. Pour Georges - Yves Kervern et Philippe Boulenger, « *sa mission est d'identifier les réseaux défaillants ou faibles, à faciliter l'émergence ou la combinaison de réseaux performants, à alimenter la créativité des réseaux* »<sup>777</sup>. La résilience semble également apparaître dans les secteurs des changements climatiques et du développement durable<sup>778</sup>. La gestion des risques d'inondation ne déroge pas à la règle. Karine de Bruijn propose la définition suivante: « *the ability of system to return to a normal situation after flooding of a part of the area caused by a peak discharge* »<sup>779</sup>. Des auteurs comme Sylvia Bacerra et Anne Peltier insistent aussi sur la capacité d'anticiper, d'accepter et de gérer l'incertitude sur les risques. Selon leur démarche, « *la résilience d'une ville tient dans la capacité des collectivités locales et des services déconcentrés de l'Etat à mettre en place des mesures spécifiques d'adaptation : qu'elles agissent sur l'aléa ou sur la vulnérabilité* »<sup>780</sup>. Son apparition dans l'urbanisme avec sa mise en œuvre dans la ville est à l'origine de nouvelles investigations scientifiques. En effet, la résilience des territoires généralement soumis à des risques divers est fonction de leur capacité d'adaptation et de récupération face aux différents aléas.

Par ailleurs, l'émergence du concept de développement durable a permis notamment de tenir compte du fonctionnement du système urbain de façon transversale. Enfin, l'une des idées majeures dont regorge le concept, sous quelque

---

<sup>776</sup> Georges -Yves KERVERN / Philippe BOULENGER, *Cindyniques Concepts et mode d'emploi*, Paris, Economica, 2007, pp. 101, spéc. p. 2.

<sup>777</sup> Georges -Yves KERVERN / Philippe BOULENGER, *idem*, p. 56.

<sup>778</sup> Dans la perspective du développement durable, il est question pour les communautés de prendre conscience de leur environnement, de comprendre et d'intégrer les mécanismes de résistance dans leur fonctionnement. La résilience d'une société réside dans sa capacité à se reconstruire après une catastrophe et en adoptant des configurations plus durables.

<sup>779</sup> « *La capacité d'un système à revenir à une situation normale après l'inondation d'une de ses parties causée par le dépassement d'un seuil de rupture* », Karine M. DE BRUIJN, F. KLIJN, « Resilient flood risk management strategies », cité par Julie DALUZEAU / Clément OGER, *supra*, p. 30.

<sup>780</sup> Sylvia BACERRA / Anne PELTIER (dir), *Risque et environnement : recherches interdisciplinaires sur la vulnérabilité des sociétés*, *op. cit.* ,

angle disciplinaire considéré, c'est la capacité que le système déploie pendant ou après la perturbation ou la crise, tout en adaptant et tirant profit des leçons du passé.

La résilience d'un système met donc en évidence deux capacités : celle de dépasser les perturbations et récupérer un état de fonctionnement normal en intégrant les changements sans modifier de constitution qualitative. La seconde doit ouvrir la possibilité à « *un système [de] se maintenir, à travers des périodes plus ou moins perturbées* »<sup>781</sup>, l'adaptation et l'anticipation apparaissent alors comme les caractéristiques essentielles d'un système résilient. Gondard - Delcroix l'affirme en ces termes :

« Il faut non seulement identifier le risque global encouru par chaque ménage ou individu dans le lieu et à une époque donnée, mais aussi leur capacité de réaction, c'est-à-dire l'ensemble des capacités permettant de mettre en œuvre toutes les possibilités qui s'offrent pour résister aux effets négatifs du choc et remonter la pente »<sup>782</sup>.

Le défi opérationnel à relever est de trouver le moyen de conjuguer la résilience propre à chacune des disciplines avec l'unicité d'un territoire et parvenir à tirer profit dans le domaine organisationnel.

## **B- La résilience dans le domaine organisationnel**

Dans le domaine organisationnel, la résilience est perçue comme un moyen de surmonter les catastrophes et de faire face aux perturbations qu'elles causent. Sa définition semble largement influencée par celles des divers champs disciplinaires précédemment analysés. Ainsi, tout comme en physique, en écologie ou en psychologie, la résilience organisationnelle se positionne avant tout comme étant « *une capacité* ». Mais, à la différence des autres approches, elle se singularise par la prise en compte des aspects d'anticipation de l'évènement perturbateur.

---

<sup>781</sup> C. ASCHAN - LEYGONIE, « *Vers une analyse de la résilience des systèmes spatiaux* », 2000, Espace géographique, p. 64 - 77, cité par Julie DALUZEAU / Clément OGER, *ibidem*. p. 32.

<sup>782</sup> Gondard DELCROIX, Rousseau, 2004.

La définition retenue est donc : « *la capacité d'un système à maintenir ou à rétablir un niveau de fonctionnement acceptable malgré des perturbations ou des défaillances* »<sup>783</sup>.

Définie comme telle, la résilience organisationnelle tient compte de toutes les phases de gestion d'une crise. La capacité déployée par l'organisation apparaît ainsi avant la perturbation, autrement dit, dans les phases de la prévention et de la préparation. Pendant la perturbation, dans la phase d'intervention et enfin après l'intervention, dans la phase du rétablissement.

Les définitions de la résilience organisationnelle foisonnent, et démontrent bien l'émergence de ce concept dans l'application à des organisations. Les éléments constitutifs qui en ressortent généralement sont la connaissance de l'environnement, la capacité de déploiement des ressources, le niveau de préparation, l'anticipation des perturbations, le degré d'adaptation et la capacité de rétablissement<sup>784</sup>.

A partir de ces clarifications, l'on peut tenter de jeter les bases conceptuelles de l'évaluation de la résilience (Cf. figure 1 annexe).

---

<sup>783</sup> William PINEL, *La résilience organisationnelle : concepts et activités de formation*, Mémoire, Université de Montréal, 2009, pp. 145, p. 71.

<sup>784</sup> A ce stade, trois auteurs apportent des éclairages intéressants et utiles dans la perspective de l'application du concept aux systèmes de sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C. D'abord, MADNI & JACKSON, qui articulent le concept selon quatre axes principaux : - l'évitement des perturbations, traduisant ainsi le besoin d'anticipation des aléas de manière à être proactif ; - la résistance face aux perturbations, induisant le besoin de robustesse du système afin d'absorber les chocs sans modifier son équilibre ; - l'adaptation qui renvoie au besoin de flexibilité pour se reconfigurer en fonction des perturbations subies ; - le relèvement, c'est-à-dire la capacité du système à retrouver un état d'équilibre aussi proche possible de celui qui existait avant la perturbation.

Ensuite, McMANUS, qui définit la résilience organisationnelle comme étant la fonction de trois paramètres : la connaissance de l'environnement, la gestion de ses vulnérabilités critiques, qui relèvent des composantes internes d'un impact négatif important pendant une crise ; et, la capacité d'adaptation.

Le déploiement des ressources est l'autre aspect important soulevé par la doctrine. VOGUS & SUTCLIFFE relèvent enfin que la capacité d'une organisation à être résiliente face à une perturbation est étroitement liée à son aptitude à planifier les ressources nécessaires afin de pouvoir faire face aux perturbations ; d'anticiper le déploiement des ressources pour être proactif face à la perturbation, et enfin, à déployer rapidement les ressources nécessaires en nombre important et au moment adéquat. (M. MADNI & S. JACKSON, « *Towards a conceptual Framework for Resilience Engineering* », IEEE Systems Journal, Vol. 3, n° 2, pp. 181-191. McMANUS et al, « *Facilitated Process for Improving Organizational Resilience* », Natural Hazards Review, Vol. 9, n° 2, pp. 81-90. VOGUS. T & SUTCLIFF. K, « *Organizational Resilience : Towards a Theory and Reseach Agenda Sysem, Man, and Cybernetics* », 2007, ISIC. International Conference on, 3418-3422. Cités par William PINEL, « *La résilience organisationnelle : concepts et activités de formation* », *supra*, note n° 784, pp. 10 et 11)

## Paragraphe II- Les bases conceptuelles théoriques de l'évaluation de la résilience

De nombreuses recherches ont été menées à l'effet d'apporter des éclairages sur l'évaluation de la résilience. Il s'agissait d'indiquer le processus encourageant les capacités d'adaptation et d'anticipation. Autrement dit, comment accepter la présence des risques et des catastrophes, sans chercher à s'en défendre, mais en réduisant plutôt les effets nuisibles.

Julie Daluzeau et Clément Oger soulignent que dès les années 1999, des scientifiques et des praticiens internationaux issus de différentes disciplines s'étaient regroupés pour étudier les dynamiques des systèmes socio - économiques pour produire des connaissances sur les mécanismes de résilience, d'adaptation et de flexibilité destinées à nourrir les recherches, les politiques et les actions de développement durable. Leurs réflexions étaient uniquement concentrées sur les capacités d'adaptation et de conception de la résilience se rapprochant du modèle décrit par Crawford Standford Holling. Ils étaient parvenus à conclure que « *les méthodes de représentation " classiques ", utilisées pour l'étude des écosystèmes et qui sont linéaires, ne peuvent pas s'appliquer au système socio - écologique* »<sup>785</sup>. En outre, ils avaient estimé que « *s'intéresser à la résilience d'un système spatial et non pas d'un écosystème suppose une approche qui privilégie, sans exclure d'autres explications, les facteurs ayant trait aux relations entre une société et son espace* »<sup>786</sup>.

Damienne Provitolo, invite quant à lui à rechercher la résilience par des actions qui agissent sur les comportements. Il fait observer que « *les comportements collectifs de panique entravent l'acheminement des secours et majorent le nombre de victimes* »<sup>787</sup>.

---

<sup>785</sup> Julie DALUZEAU / Clément OGER, *op. cit.*, p.33.

<sup>786</sup> C. ASCHAN-LEYGONIE, « Vers une analyse de la résilience des systèmes spatiaux », 2000, Espace géographique, pp. 64 - 77, cité par Julie DALUZEAU / Clément OGER, *ibid.*

<sup>787</sup> André DAUPHINE / Damienne PROVITOLLO, « *La résilience : un concept pour la gestion des risques* », 2007, Annale de géographie, n° 654, Paris, A. Colin, p. 115-125. Cités par Julie DALUZEAU / Clément OGER, *ibid.*

Mais, l'on s'appuiera sur la définition opérationnelle de la résilience proposée par Pinel<sup>788</sup>. Elle met en exergue les trois dimensions clés de l'évaluation de ce concept. Il s'agit de « système », « des perturbations ou des défaillances », et de « capacité ». Ce triptyque permettra de décrire le concept théorique de l'évaluation de la résilience (A) et de vérifier la pertinence de la résilience dans la gestion des risques de crise de sécurité civile (B).

## **A- La description du concept théorique de l'évaluation de la résilience**

Un système est décrit par l'organisation intégrée de ses éléments, son environnement et ses procédures d'exploitation. A l'appui des modèles expérimentés au Québec<sup>789</sup> par Jean - Yves Pairet et William Pinel, l'on fera successivement cas des considérations générales (1) et opérationnelles (2) de ce nouveau paradigme de gestion des risques de catastrophe.

### **1. Les considérations générales d'évaluation de la résilience dans la gestion des risques et crises de sécurité civile**

Rentrent en jeu dans l'analyse descriptive des considérations générales de l'évaluation de la résilience certains principes clefs de l'organisation des systèmes résilients tels que l'approche système, la caractérisation des perturbations et le mode de gestion.

Préconisée pour représenter une organisation, l'approche système constitue le premier élément de la résilience organisationnelle. Elle est par conséquent

---

<sup>788</sup> A titre de rappel, cet auteur définit la résilience comme « *la capacité d'un système à maintenir ou à rétablir un niveau de fonctionnement acceptable malgré des perturbations ou des défaillances* », voir *supra*, note n° 783, p.71.

<sup>789</sup> En implantant en 2008 des démarches gouvernementales en vue d'accroître la résilience de ses systèmes essentiels, le Québec semble se positionner comme le leader dans le traitement des risques et des crises collectifs sous cet angle. En effet, lesdites initiatives gouvernementales sont coordonnées dans ce pays par l'organisation de la sécurité civile et ont pour objectifs de mobiliser les propriétaires et les exploitants des systèmes essentiels, qu'ils soient privés ou publics, d'établir des partenariats et d'assurer la cohérence et la complémentarité des mesures de prévention et de préparation envisagées par ces intervenants. Les nombreux travaux effectués avec la collaboration du Centre Risques et Performance (C.R.P) de l'École Polytechnique de Montréal, ont pu aboutir à la consolidation de la théorie sur la résilience organisationnelle, à l'établissement d'une terminologie commune et au développement d'une méthodologie d'évaluation de la résilience organisationnelle. Les travaux de recherches de Jean - Yves PAIRET sur « *la méthodologie d'évaluation de la résilience* », et de William PINEL sur « *la résilience organisationnelle : concepts et formation* » rentrent dans ce sillage.

qualifiée de « système ». Alain Desroches conçoit le système comme « *un ensemble d'éléments (techniques, matériels, logistiques, humains, naturels etc.) en interaction, organisés pour remplir une activité donnée dans des conditions données (délais, financières, environnements etc.)* »<sup>790</sup>. Pour William Pinel, le terme peut s'entendre comme un ensemble coordonné d'éléments matériels ou immatériels et d'éléments de gestion et de contrôle organisés au sein d'ensembles fonctionnels selon d'objectifs communs et fixés. Un système peut être une infrastructure physique, une organisation, une municipalité ou un ministère. Cette approche système considère l'organisation comme un ensemble d'éléments.

Partant de cette définition, d'autres éléments comme la « *ressource* »<sup>791</sup>, permettant les différentes interactions du système qui ont chacun un rôle précis dans l'ensemble fonctionnel peuvent être mis en valeur.

Comme l'indique le tableau en annexe, présentant les types de ressources et les rôles associés, un système peut se décomposer en ensembles fonctionnels comprenant chacun des rôles dans la fourniture du système global. Ce rôle peut être technique, administratif ou règlementaire.

Les ensembles fonctionnels sont formés d'éléments matériels ou immatériels, ainsi que des éléments de gestion ou de contrôle ayant chacun des fonctions précises dans l'ensemble fonctionnel (Cf. tableau 1 en annexe).

En définitive, cette approche système présente l'organisation comme l'intégration des éléments organisés selon des ensembles fonctionnels, dont le rôle est de fournir ou de gérer des ressources (extrants) destinées à des utilisateurs potentiels.

---

<sup>790</sup> Alain DESROCHES / Alain LEROY / Jean-François QUARANTA / Frédérique VALLEE, *Dictionnaire d'analyse et de gestion des risques*, op. cit. , note n°286, p. 426.

<sup>791</sup> La ressource est définie comme « *une matière, une substance, un bien, un objet, une infrastructure matérielle ou immatérielle, un service ou un moyen mis à la disposition d'un système pour fonctionner* ». William PINEL, *La résilience organisationnelle : concepts et activités de formation*, op. cit. , note n° 784, p. 27. Il existe plusieurs types de ressources : les ressources provenant (entrant dans) par le système, appelées intrants. L'intrant provient d'un autre système en amont, le système fournisseur ; et les ressources fournies par le système, appelées extrants, utilisés par un autre système en aval, appelé système utilisateur.

Les caractéristiques du système étant présentées, l'on s'appesantira à présent sur l'environnement dans lequel il évolue afin de pouvoir identifier les perturbations et les défaillances auxquelles le système peut faire face.

S'agissant des caractérisations des perturbations, un système est exposé à des perturbations d'origine externe ou interne pouvant entraîner des défaillances. Pour y faire face, il convient de spécifier ces perturbations afin d'établir les différents états dans lesquels le système peut se retrouver et les accepter. La démarche consiste d'abord en la délimitation de l'état de référence<sup>792</sup> de ce système, c'est-à-dire de l'état pour lequel le système a été conçu et vers lequel il ne peut que tendre. Cet état incite à l'amélioration perpétuelle du système. Puis, la précision des caractères acceptables d'une perturbation en évaluant les conséquences que ce système est prêt à accepter. Enfin, la définition des critères de caractérisation des défaillances du système, car une ressource peut être disponible, dégradée ou indisponible.

L'établissement des critères de caractérisation des défaillances a pour point de départ les trois dimensions de l'approche système qui sont les ensembles fonctionnels, les intrants et les extrants.

Toutefois, être résilient, c'est précisément avoir les capacités de réaction nécessaires face aux variations d'état en adoptant des modes de gestion spécifiques à chaque situation. Il convient donc à présent de définir ces modes de gestion de la résilience.

L'on dénombre trois modes de gestion du système, la gestion courante, la gestion particulière et la gestion d'urgence.

La gestion courante fait référence à la gestion du système au quotidien. C'est l'hypothèse dans laquelle le système ou l'organisation fonctionne dans un état

---

<sup>792</sup> « Un système est dans son état de référence lorsque ses extrants sont fournis en respectant des caractéristiques en termes de délais et de qualité et qu'il ne subit aucune perturbation dans son fonctionnement. L'état de référence d'un système correspond donc à l'état de fonctionnement nominal théorique pour lequel le système a été élaboré et vers lequel il ne peut que tendre ». Benoit ROBERT, Yannick HEMOND, Gabriel YAN, « L'évaluation de la résilience organisationnelle », in : « La gestion des risques », Telescope, Revue d'Analyse Comparée en Administration Publique, Vol. 16, n° 2, 2010, pp. 131-153, spéc. p. 135.



normal. Elle s'accorde avec les actions préventives de gestion quotidienne des perturbations mineures et d'anticipation des défaillances éventuelles. La gestion courante se présente en définitive comme une gestion planifiée dont le but est de maintenir les activités en l'état et d'anticiper sur les défaillances potentielles. Mais, dès que le système enregistre des dysfonctionnements nécessitant le déploiement des actions qui ne sont pas d'usage en gestion courante, l'on se trouve dans l'hypothèse d'une gestion particulière.

Celle-ci correspond à l'engagement des mesures correctives visant à gérer la perturbation enregistrée. Les actions de gestion particulière permettent au système de maintenir la fourniture de l'extrait et de tendre vers un état de fonctionnement normal. C'est finalement une gestion planifiée et adaptative se rapportant au maintien des activités et au rétablissement de l'état normal de fonctionnement d'un système. Lorsque les actions correctives déployées dans la gestion particulière ne sont plus efficaces, l'on rentre dans la gestion d'un autre mode de défaillance : la gestion d'urgence.

La gestion d'urgence impose le déploiement des mesures d'urgence pour tenter un retour du système à un état de fonctionnement acceptable en vue de l'application des règles de gestion planifiée.

Ces concepts théoriques nécessitent une approche opérationnelle afin de les appliquer à un système. Cette mise en pratique apparaît sous forme d'une méthodologie qui permet l'évaluation de la résilience.

## **2- Les considérations opérationnelles de l'évaluation de la résilience**

L'approche opérationnelle de l'évaluation de la résilience s'est construite autour de quatre étapes principales devant être adaptées en fonction des particularités du système et de ses besoins spécifiques.

La description des principes méthodologiques (a) précédera la démarche méthodologique de l'évaluation de l'état de résilience d'un système (b).

## a- La description des principes méthodologiques d'évaluation de la résilience

Cette description apparaît sous forme d'une méthodologie développée par Jean-Yves Pairet<sup>793</sup>. L'on traitera tout d'abord du « *portrait du système* », puis l'attention sera portée sur « *les études des extrants et des intrants* ». L'analyse de « *la gestion des défaillances* » sera enfin exposée.

Le système est « *un ensemble coordonné d'éléments matériels ou immatériels et d'éléments de gestion et de contrôle organisés au sein d'ensembles fonctionnels selon des objectifs communs fixés* »<sup>794</sup>. Le portrait du système décrit son fonctionnement normal, autrement dit, quand il n'est pas en situation d'urgence. Il vise un double objectif : la définition du système et de ses sous-ensembles, d'une part, et la détermination des extrants qu'il fournit à son environnement, d'autre part. L'identification du système se résume à la définition de ses limites ainsi que de ses éléments constitutifs dont la parfaite connaissance est recommandée. Cette étape permet d'obtenir une vue d'ensemble du système ainsi que de ses composantes internes et externes.

Un système correspond à un regroupement d'éléments dont la mission générale est de fournir des ressources à des utilisateurs. Les ressources de natures différentes peuvent être identifiées. L'on en dénombre généralement deux : les extrants et les intrants.

Un intrant est une ressource utilisée par le système dont l'origine provient d'un autre système dit système fournisseur. Par contre, Les extrants sont des ressources fournies par le système, et peuvent faire l'objet d'une utilisation par un autre système en aval appelé système utilisateur.

Dans un premier temps, l'on caractérise les états, les modes de perturbations et de dégradation des extrants. Dans un second temps, l'on établit des liens entre la perturbation ou la dégradation potentielle d'un intrant et les conséquences sur la

---

<sup>793</sup> Jean-Yves PAIRET, « *Méthodologie d'évaluation de la résilience* », Mémoire présenté en vue de l'obtention du diplôme de Maîtrise ès sciences appliquées (Génie industriel), Université de Montréal, Août 2009, pp. 164.

<sup>794</sup> Jean-Yves PAIRET, *idem*, p. 36. Notons que ce terme est utilisé ici au sens large et ne devrait pas être limité à une organisation ou à une infrastructure, du point de vue théorique, parler de système renvoie également à une institution, à une ville ou à un pays.

fourniture de l'extrant. Cette analyse permet d'acquérir des données nécessaires à la connaissance des défaillances du système présenté dans les concepts de résilience organisationnelle et constitue le prélude à toutes les activités cohérentes d'anticipation et de planification.

Un système est défaillant lorsqu'il ne remplit plus la mission pour laquelle il a été conçu, c'est-à-dire quand il ne peut plus fournir normalement ses extrants. Le système doit donc gérer les défaillances pour continuer d'exister. Apparaît alors la gestion des défaillances, associée aux situations d'urgence ou de crises, ou à tout le moins lorsque des mesures exceptionnelles doivent être mises en œuvre. Elle englobe toutes les mesures de sécurité prises en réaction aux catastrophes. C'est le mode de gestion recommandé aux décideurs lorsque la gestion courante s'avère inefficace, en l'occurrence dès l'apparition d'une situation d'urgence.

A ce stade, il semble intéressant de rappeler les modes de traitement des situations d'urgence. Si dans l'ancien paradigme, la gestion des risques et des crises se traduisait, avons-nous précédemment démontré, par l'engagement d'action et la mise en place de dispositifs qui visent à empêcher, ou à limiter la survenue des risques, et à concevoir des parades pour s'en protéger et en atténuer les effets, la résilience, met plutôt en avant les principes de prévention et d'atténuation. Les mesures de prévention interviennent avant l'apparition de la défaillance, et font par conséquent partie de la gestion courante du système, alors que celles relatives à la protection entrent en jeu après l'apparition de la défaillance et sont intégrées dans la gestion des défaillances de la structure.

Mais, la gestion des défaillances ne s'arrête pas à ce niveau. Elle exige également de bien caractériser les mesures de sécurité, en particulier celles de protection d'une part, et de bien identifier les faiblesses et les points forts du système par l'analyse des éléments critiques d'autre part.

S'agissant des éléments critiques du système, il est nécessaire de procéder à leur identification dans l'optique d'assurer le fonctionnement normal du système. Les mesures d'atténuation doivent à cet égard être rattachées aux modes de gestion particulière et d'urgence. Si cette analyse conclut à une absence de dispositions de prévention ou d'atténuation adéquates, ce dysfonctionnement constitue un point

faible du système et requiert des mesures correctives par la mise en place des plans d'action.

L'identification des mesures de prévention quant à elle est essentielle pour compléter la connaissance du système et améliorer la résilience.

Il est tout aussi utile d'analyser la cohérence des modes de gestion mis en place par le système. L'analyse des paramètres ci-après sont recommandés pour définir les mesures de protection :

- le contexte de mise en place de ces mesures de protection ;
- les effets de ces mesures de protection ;
- les ressources alternatives nécessaires à la gestion des perturbations ou des dégradations de certains intrants.

Compte tenu des principes méthodologiques décrits ci-dessus, il est dès à présent possible d'évaluer l'état de résilience d'un système, point d'ancrage de la méthodologie

### **b -L'évaluation de l'état de résilience du système**

Par définition, la résilience est l'aptitude d'un système à maintenir ou à rétablir un niveau de fonctionnement acceptable en dépit des défaillances observées. L'adaptation et l'anticipation apparaissent donc comme des données essentielles d'un système résilient. Traiter de son évaluation revient alors à procéder à des combinaisons minutieuses autour de ses quatre axes majeurs que sont la connaissance du système, la capacité du système à maintenir ses activités, sa capacité à rétablir ses activités et l'état de résilience du système. Dans cette démarche, l'association des trois concepts inhérents à la résilience qui semble être l'anticipation des dégradations et des défaillances essentielles, la planification des mesures de sécurité et l'acceptation des dégradations ou des défaillances, permettrait d'aboutir à une vision générale de l'évaluation de l'état de résilience d'un système et d'ouvrir la voie vers des pistes d'amélioration à suivre.

Pour ce faire, il importe premièrement d'avoir une parfaite connaissance du système en vue de l'amélioration de la résilience. Cela nécessite l'identification des points faibles du système. C'est à partir de cette connaissance que l'on pourra

estimer la capacité du système à maintenir ses activités ou à les rétablir. Jean-Yves Pairet a précisé dans ses travaux, les trois axes d'étude de ces points faibles :

- les points faibles amont représentant la sensibilité du système face à son environnement extérieur ;
- les points faibles internes représentant la sensibilité du système face à un aléa interne, comme la défaillance d'un élément ;
- les points faibles aval représentant la sensibilité de l'environnement principalement des utilisateurs, face à la défaillance du système, qui entraîne la dégradation des extrants qu'il fournit<sup>795</sup>.

L'identification des points faibles s'achève par la mise en place des mesures d'évitement, ou des mesures pour palier la défaillance ou la dégradation des entités critiques, en y accordant une surveillance particulière. La méthodologie se poursuit par l'évaluation de la capacité du système à maintenir ses activités dans un état de fonctionnement acceptable.

La seconde articulation concerne la capacité du système à maintenir ses activités. Elle relève de la gestion courante et est estimée en fonction de mécanismes de contrôle et de détection des défaillances internes et de la dégradation des intrants. Cette articulation tient également compte des mesures de prévention et d'atténuation mises en place, ainsi que des marges de manœuvre réservées grâce aux délais d'affectation. Dans cette étape, le système doit être proactif et anticiper toutes les défaillances. L'objectif recherché est d'aboutir à une planification des actions à l'effet de maintenir un bon niveau de fonctionnement.

Dans ses travaux consacrés à cette question, Benoît Robert relève que concrètement, les mécanismes d'évaluation de la capacité du système à maintenir ses activités consistent en la détection des défaillances internes ainsi que de la dégradation des intrants en « [permettant] *au système d'anticiper les défaillances et de réagir au plus tôt afin de les éviter et d'en atténuer les conséquences aux*

---

<sup>795</sup> Jean-Yves PAIRET, *op. cit.*, note n° 793, p. 72.

*mesures de sécurité existantes* »<sup>796</sup>. S'agissant des modes de gestion mis en place, cet auteur note qu' « *ils favorisent la réduction des perturbations et en atténuent les conséquences lorsqu'elles se présentent [et] permettent de diminuer le seuil de défaillance du système* »<sup>797</sup>. Cela nécessite la vérification de leur efficacité et de leur parfait agencement avec les points faibles du système.

Sur l'analyse des marges de manœuvre, il souligne qu'

« elles sont accordées grâce aux délais d'affectation et aux mesures de protection. La comparaison des délais d'affectation initiaux (sans mesure de protection) et rallongés (avec mesures de protection) rend possible l'estimation du degré de résilience du système en fonction du temps durant lequel il sera capable de maintenir ses activités malgré une défaillance interne ou une dégradation d'un intrant »<sup>798</sup>.

La troisième articulation est relative à la capacité du système à rétablir ses activités. Elle relève de la gestion des défaillances. L'objectif est de retrouver dans les meilleurs délais un fonctionnement acceptable en cas de crise. C'est ici qu'entrent en jeu les plans ou tout autre procédure de rétablissement du système. Si la structure en dispose, elle tendra naturellement vers un niveau de résilience élevé. Au cas contraire, il y aurait lieu de combler ce déficit par une ressource alternative en tenant compte de l'urgence imposée par la crise.

Enfin, dès lors que les points faibles du système sont identifiés, que ses capacités de maintien et de rétablissement sont analysées, cette démarche d'évaluation de la résilience doit parvenir à des directives sur les points faibles du système en précisant les pistes d'amélioration qui visent à accroître la résilience.

La gestion des catastrophes par la résilience semble donc pertinente, au regard des apports nouveaux que ce paradigme introduit dans la gestion globale des crises de sécurité civile.

---

<sup>796</sup> Benoit ROBERT, Yannick HEMOND, Gabriel YAN. « L'évaluation de la résilience organisationnelle », [www.telescope.enap.ca/.../docs/...Telv16n2robert-hemond-yan.pdf](http://www.telescope.enap.ca/.../docs/...Telv16n2robert-hemond-yan.pdf). Consulté le 23 décembre 2014.

<sup>797</sup> *Idem.*

<sup>798</sup> *Idem.*

## **B- La pertinence de la résilience dans la gestion des risques et des crises de sécurité civile**

En quoi les politiques de sécurité civile construites sur les stratégies « *résilienciennes* » apportent-elles de nouveau au point de s'illustrer comme paradigme pertinent et efficace de gestion des catastrophes ?

L'un de ses tout premiers théoriciens, Wildavsky indiquait déjà en 1988 le bien-fondé et la finesse d'analyse de ce concept :

« La résilience, contrairement à l'anticipation, désigne un mode d'adaptation face aux phénomènes moins connus, moins documentés, moins prévisibles, pour lesquels la prévention se révèle un paradigme inefficace. Face à l'incertitude, l'idée est de mitiger les effets possibles d'une crise, plutôt que de l'anticiper et de tenter de la prévenir, d'y résister »<sup>799</sup>.

Lorsque l'on affine l'analyse, il est possible de ressortir trois arguments complémentaires qui s'inscrivent dans la même perspective. En effet, l'évolution du concept, confrontée à l'approche classique<sup>800</sup>, a d'abord été considéré comme une qualité intrinsèque d'un système ; le terme s'est imposé par la suite comme un processus dynamique qui entraîne une volonté, tant dans le cadre d'une organisation publique que dans celle privée, de réagir après une perturbation ou une crise. Enfin, la proactivité de la démarche confère au concept la capacité d'anticiper un événement futur en intégrant de nouveaux facteurs dans le système pour le renforcer. Elle vise ainsi à consolider la durabilité des systèmes en recherchant à développer un mécanisme sûr, résistant aux événements imprévus, pourvu de défenses efficaces. André Dauphiné et Damien Provitolo, consacrent son application dans tous les systèmes, qu'il s'agisse des systèmes physiques, sociaux ou territoriaux. Selon ces auteurs, « *la résilience systémique dépasse la seule idée de résistance au changement et de conservation des structures existantes pour préférer les notions de renouvellement du système, de réorganisation, d'émergence*

---

<sup>799</sup> WILDAVSKY, cité par Antoine LE BLANC / Irénée ZWARTEROOK, « La résilience Introduction à la résilience territoriale : enjeux pour la concertation, Les Cahiers de la sécurité industrielle », 2013-10, p. 4.

<sup>800</sup> Selon cette approche classique, le risque est la combinaison de l'aléa et de la vulnérabilité.

de nouvelles trajectoires »<sup>801</sup>. Elle analyse les incidents, leur gestion par les différents acteurs et le comportement des défenses, pour pouvoir identifier les fragilités et les ressources qui ont permis de les gérer au mieux et de tirer les leçons de cette analyse.

Finalement, la résilience, qu'on l'oppose ou la rende complémentaire à des concepts anciens comme la vulnérabilité, la résistance ou l'anticipation,

« désigne un mode d'adaptation d'un système confronté à des phénomènes moins prévisibles ou moins documentés que ne le sont certains types de risques. [Elle] est une réponse à l'incertitude : elle demande d'être plus réactive, plus flexible, par opposition à une stratégie de prévention dont le postulat est la connaissance de l'aléa »<sup>802</sup>.

Classées par la doctrine dans le registre des concepts polysémiques et polyvalents, les démarches théoriques et méthodologiques de la résilience présentées ont permis, par le biais de ses paramètres fondamentaux, de poser les bases de la résilience organisationnelle. Au - delà des défis scientifiques que ce concept pose, les premières conclusions permettent d'avancer que la résilience entraîne les organisations à envisager la continuité de leurs activités, et partant, la gestion des risques et des crises sous un nouvel angle. Face à la complexité des organisations et à l'apparition des nouveaux risques et des perturbations conséquentes, une nouvelle vision s'impose pour appréhender les perturbations inattendues. Si l'intégration de ce paradigme est amorcée dans certains pays, que dire de l'Afrique, et particulièrement les Etats de la C.E.M.A.C ? Il y a lieu d'espérer que « l'ingénierie de la résilience »<sup>803</sup> y apporte des instruments pertinents de protection, mais aussi un fonctionnement optimal en période de perturbation et diminue le temps pour un retour à la normale en cas de crise. C'est cet aspect de la résilience comme nouvelle forme de gouvernance des risques, reposant sur une participation bien comprise, ainsi qu'une information bien diffusée que l'on tentera d'utiliser comme grille de lecture dans le cadre de la réduction des risques de catastrophes des Etats de la C.E.M.A.C.

---

<sup>801</sup> Andr DAUPHINE /Damienne PROVITOLLO, *Risques et catastrophes Observer, spatialiser, comprendre, gérer, op. cit.* , p. 34.

<sup>802</sup> Antoine LE BLANC / Irénée ZWARTEROOK, *op.* , p. 7

<sup>803</sup> E. HOLLNAGEL / D.D. WOODS / N. LEVERSON, « *Resilience Engineering : Concepts and Precepts* », 2006, Farnham, Ashgate Publishing. Extrait de Benoît ROBERT et al. « *L'évaluation de la résilience organisationnelle* », *supra*.



## **Section II- Les avancées du concept de résilience dans le droit de la sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C**

Introduite en 2005 lors de la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes, les Nations Unies ont jeté les bases d'une nouvelle approche de gestion des risques. Cette instance onusienne a fixé comme but stratégique de « *mettre en place, à tous les niveaux, notamment au niveau des collectivités et institutions, des mécanismes et capacités qui peuvent aider systématiquement à accroître la résilience face aux aléas, ou les renforcer s'ils existent déjà* »<sup>804</sup>.

La résilience est donc un concept récent dans la gestion des risques de sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C. Des multiples définitions élaborées par la doctrine, deux notions sont déterminantes : la résistance au choc, qui peut être définie comme la capacité de maintenir ses activités malgré une défaillance ; et, le rétablissement après le choc, entendu comme la capacité à se rétablir après avoir subi une défaillance. De ce constat, la définition de la résilience appliquée dans le cadre des démarches gouvernementales des Etats de l'espace C.E.M.A.C en vue d'accroître la résilience de leur système de protection des personnes et des biens pourrait s'entendre comme l'aptitude des systèmes respectifs de sécurité civile à maintenir ou à rétablir un niveau de fonctionnement acceptable malgré les défaillances. Autrement dit, il s'agit pour ces Etats de mettre en place des mécanismes permettant à leur système ou à leur collectivité potentiellement exposé à des aléas à s'adapter, en opposant une résistance ou en se modifiant, afin de parvenir ou de continuer à fonctionner convenablement avec des structures acceptables.

L'analyse nous conduira à voir que les diverses influences de ce concept (Paragraphe II) n'impactent pas encore véritablement les systèmes de sécurité civile des Etats de la zone C.E.M.A.C. Toutefois, la réception complète de ce nouveau paradigme laisse présager d'un niveau de sécurité élevé pour ces Etats, aussi bien en ce qui concerne la protection des personnes que celle des infrastructures

---

<sup>804</sup> Voir Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015 Pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes. A/CONF.206/6

essentiels de la sous-région. S'impose alors la nécessité d'une prise en compte plus complète de ce concept (Paragraphe II).

### **Paragraphe I- Les influences du concept de résilience dans le droit de la sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C.**

Il importe de voir à présent comment le concept de résilience est déployé dans les Etats de la C.E.M.A.C, notamment du point de vue de sa réception par le droit. L'itinéraire débute par l'influence extérieure (A) et s'achève par l'état actuel de la résilience dans ces Etats (B).

#### **A- Les influences extérieures du concept de résilience dans le droit de la sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C**

L'on dénombre deux catégories d'influence : l'impact des normes internationales en la matière (1) et l'expérimentation du concept par certains Etats (2).

##### **1. L'impact des normes internationales**

L'impact des recommandations de la Conférence de Hyogo est à cet égard significatif. Quatre directives issues ces assises invitaient instamment les Etats à :

- Intégrer les risques de catastrophe dans les politiques, plans et programmes durables, à tous les niveaux, en privilégiant la prévention des catastrophes, leur préparation, l'atténuation de leurs effets et la réduction de la vulnérabilité ;

- renforcer (à défaut mettre en place) les institutions, mécanismes et capacités à tous les niveaux, notamment au niveau des collectivités, qui peuvent aider systématiquement à renforcer les capacités de résistance aux catastrophes ;

- envisager la réduction des risques au stade de la conception et de l'exécution des programmes d'aide aux collectivités menacées par une catastrophe de manière systémique.

- préparer ces collectivités aux situations d'urgence, leur apprendre à y faire face et à se relever<sup>805</sup>.

En exécution de ces directives, les Etats de la C.E.M.A.C s'y sont engagés sous la coordination de la C.E.E.A.C et l'appui d'OC.H.A. Mais pour l'heure, ces outils mis en place demeurent de simples documents ou tout au plus des guides méthodologiques et de précaution à prendre en cas de situation d'urgence. Seul le Gabon a pu constater par décret son plan de contingence.

Outre les recommandations de l'O.N.U à travers la Déclaration de Hyogo, quelques normes émergent sur la scène internationale, notamment celles de l'Organisation Internationale de normalisation (ci-après : « I.S.O »).

Sous cet angle, l'aptitude d'une organisation à se refaire après une catastrophe est directement liée au degré de planification de la continuité de l'activité qui se déroulait normalement avant la catastrophe. Le système de management de la continuité d'activités (ci-après : « S.M.C.A »), entendu comme

« un processus de gestion globale qui identifie les menaces potentielles pour l'organisation et les impacts de ces menaces sur les opérations commerciales [...] fournit un cadre pour la construction de la résilience organisationnelle d'une organisation avec une capacité efficace de riposte qui préserve les intérêts de ses principales parties prenantes, sa réputation, sa marque et la valeur qu'elle génère »<sup>806</sup>.

Le volet I.S.O 9001 : 2008, intitulé « *Système de management de la qualité - Exigence* » évoquait déjà l'aspect de la qualité dans les phases d'avant défaillance et lors de la maintenance des systèmes. La norme I.S.O/P.A.S 22399, « *Sécurité sociale- Lignes directrices pour être préparé à un incident et à la gestion de continuité opérationnelle* » traite de la résilience en rapport avec la gestion des

---

<sup>805</sup> Dans cette perspective, et afin de réduire significativement les risques, la Conférence de Hyogo a défini cinq objectifs prioritaires, à savoir : 1- veiller à ce que la réduction des risques et des catastrophes soit une priorité nationale et locale et à ce qu'il existe un cadre institutionnel solide, pour mener à bien les activités correspondantes ; 2- mettre en évidence, évaluer et surveiller les risques de catastrophe et renforcer les systèmes d'alerte rapide ; 3- utiliser les connaissances, les innovations et l'éducation pour instaurer une culture de la sécurité et de la résilience à tous les niveaux ; 4- réduire les facteurs de risques sous-jacents ; 5- renforcer la préparation en prévision des catastrophes afin de pouvoir intervenir efficacement à tous les niveaux lorsqu'elles se produisent.

<sup>806</sup> Cf. Livre Blanc, Sécurité sociétale, Systèmes de gestion de la continuité des activités.

catastrophes en donnant les principales lignes directrices en vue de l'intégration des mécanismes de préparation aux situations d'urgence et des capacités d'intervention et de continuité opérationnelle. La dernière norme I.S.O/C.E.I 24762 relative aux secours informatiques en cas de catastrophes, apporte des solutions concrètes d'intégration de la résilience au sein des systèmes informatiques.

La Convention de Tempere sur les télécommunications d'urgence, signée le 18 juin 1998 en Finlande et entrée en vigueur le 8 janvier 2005 peut également s'inscrire dans des stratégies d'accroissement de résilience ; l'un de ses objectifs étant d'ailleurs de faciliter la mise à disposition rapide d'une assistance en matière de télécommunication pour atténuer les effets des catastrophes.

A côté de ces normes internationales, la mise en œuvre de ce concept par certains pays est tout aussi révélatrice, et peut d'ailleurs servir de cadre de référence en vue d'une expérimentation sous régionale.

## **2. L'expérience de certains Etats**

Le concept de résilience organisationnelle se révèle dans un contexte de turbulence et de grands changements engendrant de par le monde, un sentiment d'insécurité au sein des populations. Benoît Robert et *al.* écrivent à cet égard que

« des événements comme le verglas de 1998 au Québec ou la panne électrique, en août 2003, qui a touché 50 millions de personnes dans les Etats de l'est et Midwest des Etats-Unis ainsi qu'en Ontario ont fait prendre conscience aux gouvernements qu'il était devenu primordial de développer une culture de résilience au sein des organisations »<sup>807</sup>.

Les Etats-Unis, l'Australie et le Canada s'illustrent comme les précurseurs dans le domaine de la résilience en sécurité civile.

Aux Etats-Unis en effet, l'*U.S. Department of Homeland Security* a placé la résilience au centre des préoccupations nationales prioritaires dans la réforme dite « *Building a resilient nation : Enhancing Security, Ensuring a strong economy* » dans

---

<sup>807</sup> Benoit ROBERT, Yannick HEMOND, Gabriel YAN, « *Résilience organisationnelle. Conception et méthodologie d'organisation* », Centre risque et performance, Presse internationale Polytechnique, 2009, *supra*.

laquelle un investissement de fonds est prévu par le gouvernement américain pour protéger les infrastructures nationales exposées aux menaces, préparer des réponses face aux crises, et améliorer la capacité de rétablissement de la nation après la crise.

Une politique similaire a cours en Australie au moyen d'une réforme intitulée « *Building a more resilient Australia* » dans laquelle est exposée la stratégie de ce pays<sup>808</sup>.

Après les attentats survenus aux États-Unis le 11 septembre 2001, la ville de Londres a initié un programme résilient baptisé « *London Resilience Partnership* », qui a permis la mise en place d'un train de mesures d'urgence visant à améliorer la résilience.

William Pinel et Jean - Yves Pairet démontrent dans leurs travaux respectifs comment le Canada et le Québec ont tiré profit des leçons de certaines catastrophes pour rendre leurs communautés plus résilientes.

Au Canada, « *la Stratégie nationale sur les infrastructures essentielles* », ainsi que « *le plan d'action sur les infrastructures essentielles* » ont pour objectif la mise en place d'une approche collective de gestion des risques à l'intention des administrations fédérales, provinciales et territoriales, ainsi que des infrastructures essentielles. Le but ultime recherché par les autorités de ce pays est d'accroître les activités de continuité des opérations, de planification des mesures d'urgence et de renforcement des mécanismes d'intervention.

Dans la perspective d'accroître la résilience de ses systèmes essentiels, le Québec, à l'image du Canada, a dès 2008 initié des démarches gouvernementales coordonnées par l'Organisation de la Sécurité Civile et recherchant à maintenir ou à

---

<sup>808</sup> William PINEL, *La résilience organisationnelle : concepts et activités de formation*, op. cit., note n° 783, p. 18. Cette stratégie est construite autour de neuf points : 1- l'établissement d'un leadership et d'une coordination claire entre les acteurs, 2- la prise en compte des changements climatiques dans les actions de prévention et de préparation, 3- la modification du rôle de la défense Australienne, 4 - la mise en place des exercices réalistes, 5 - l'implication du secteur industriel dans les programmes, 6 - l'organisation et l'incitation du travail des volontaires, 7 - la révision de la robustesse des infrastructures, 8 - l'établissement d'un partenariat avec les médias, 9 - la valorisation de la préparation individuelle et de la faille.

rétablir ses systèmes essentiels à un niveau de fonctionnement acceptable en dépit des défaillances éventuelles.

Dans le cadre de cette démarche, les ressources essentielles issues du système ont été regroupées en douze secteurs : les activités économiques, l'alimentation, le bâtiment, l'information et la communication, l'eau, l'énergie, les finances, la santé, la sécurité, les services gouvernementaux, les télécommunications et la technologie de l'information, enfin les transports<sup>809</sup>.

Le concept de résilience s'affirme donc progressivement. Ses premières applications ont pu démontrer l'apport de ce nouvel outil dans la protection des personnes et de leurs biens d'une part, et la capacité des communautés à se rétablir après une crise d'autre part.

Si cette approche connaît d'ores et déjà quelques avancés en occident, la question demeure quant à sa réception dans le droit de la sécurité civile des Etats de l'espace C.E.M.A.C, encore plus vulnérable aux catastrophes de tous ordres.

## **B- L'état actuel de la résilience dans les Etats de la C.E.M.A.C**

Le parcours sémantique du concept de la résilience initialement présenté permet de déduire que la résilience d'une organisation est au centre d'une double capacité : celle de surmonter les perturbations et de parvenir à un état de fonctionnement normal d'une part, et celle de permettre à une organisation de se maintenir en dépit des perturbations auxquelles elle fait face d'autre part. La résilience d'une organisation repose par conséquent « *à la fois sur les qualités individuelles de ses acteurs et sur des configurations organisationnelles permettant des processus d'adaptation et de conception de logiques d'actions permettant de*

---

<sup>809</sup> Les quatre composantes suivantes de la résilience du milieu ont aussi été définies par l'Organisation de la Sécurité civile du Québec. Il s'agit de : 1 - La robustesse, qui fait référence à la résistance et à la force intrinsèque des éléments du milieu ; 2 - la redondance qui consiste à disposer de choix ou de moyen de rechange pour faire face à une défaillance ; 3 - la capacité de prise en charge liée à l'aptitude des personnes ou des organisations à trouver des solutions appropriées, à mobiliser les ressources nécessaires et à mettre en place des moyens de lutte ; 4 - la rapidité qui est relative à la célérité dans la réduction des perturbations.

*faire face avec succès à la survenue d'évènements imprévus* »<sup>810</sup>. L'adaptation et l'anticipation apparaissent donc comme les spécificités essentielles d'une organisation résiliente.

Au - delà des logiques fonctionnelles interdépendantes énumérées par Hollnagel<sup>811</sup>, l'état actuel de la résilience dans les Etats de la C.E.M.A.C conduit à une réflexion exploratoire sur la confrontation du cadre juridique de la gestion des risques naturels et technologiques, au regard de ce concept, en vue de vérifier sa réception dans l'ordonnement juridique de ces Etats.

De prime abord, ce concept semble ne bénéficier pour l'heure, d'aucune consistance puisqu'il ne donne pas encore lieu à une véritable traduction juridique. Aucune référence directe à ce concept ne se retrouve dans le socle normatif de ces Etats. Si le concept voisin de vulnérabilité semble s'y intégrer implicitement, la résilience quant à elle se décèle sous des formes encore plus subtiles, voire imperceptibles, et par conséquent difficiles à cerner.

C'est ainsi qu'en explorant d'autres secteurs d'activités, et des échos qui peuvent en découler dans le droit de la sécurité civile de ces Etats, il est possible d'y déceler des dispositions permettant aux personnes et aux biens de résister à une perturbation ou de se reconstruire après une catastrophe. C'est le cas des différents plans de secours « *qui peuvent être analysés comme des outils juridiques de résilience* »<sup>812</sup>, car la préparation à une crise ou l'organisation de secours, en ambitionnant de déferler des capacités de résistance face à un évènement dommageable, s'inscrit ainsi dans l'une des logiques d'action de la résilience, notamment celle qui incite les communautés à se préparer pour maîtriser l'attitude

---

<sup>810</sup> Valérie SANSEVERINO-GODFRIN / Gabriel RASSE / Eric RIGAUD, « Vulnérabilité, résilience et droit », in, Sylvia BACERRA / Anne PELTIER (dir.), *Risque et environnement : recherches interdisciplinaires sur la vulnérabilité des sociétés*, op. cit. , note n° 63, p. 106.

<sup>811</sup> Pour cet auteur, « *la résilience d'un individu ou d'une organisation repose entre autres sur quatre logiques fonctionnelles interdépendantes (...). La première est relative à la faculté d'apprendre du passé ; la deuxième à la faculté de savoir le comportement à adopter selon la survenue d'un évènement particulier ; la troisième à la faculté de détecter au plus tôt les prémices d'un évènement potentiellement dangereux ; la quatrième correspond au savoir - faire relatif à l'anticipation des conséquences des mutations de l'environnement de l'organisation* ». HOLLNAGEL, 2006, cité par Valérie SANSEVERINO-GODFRIN / Gabriel RASSE / Eric RIGAUD, « Vulnérabilité, résilience et droit », in, Sylvia BACERRA / Anne PELTIER (dir), op. cit. , note n° 63, p. 106.

<sup>812</sup> Valérie SANSEVERINO-GODFRIN / Gabriel RASSE / Eric RIGAUD, *idem.* , p.111.

correcte à adopter selon les événements. Dans cette veine, la notion de résilience entendue comme la capacité de résister ou de rebondir face à un événement connu ou inconnu, relèverait alors de l'application du principe de précaution, en vertu duquel l'absence de certitude ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles.

Au regard des développements précédents, l'on peut insinuer que le droit, par le biais des dispositions d'encadrement juridique de sécurité civile, appréhende indirectement, et de manière assez hétérogène et vague, la notion de résilience. En revanche, l'importance qu'occupe désormais ce concept dans les politiques de réduction des risques, invite à mener une exploration approfondie quant aux mutations que le concept de résilience peut entraîner dans une démarche générale de conception et de management des risques et des crises dans la sous-région. La réception de la notion de résilience ouvre donc naturellement les voies vers une évolution du droit de la sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C. Une prise en compte plus complète de cette notion déboucherait incontestablement à de politiques de réduction des risques plus pertinentes. Cette démarche s'avère par conséquent nécessaire.

## **Paragraphe II- La nécessité d'une prise en compte plus complète du concept de résilience**

Les Etats de la zone C.E.M.A.C. sont exposés aux aléas de toute nature. L'augmentation des catastrophes en termes de fréquence, de gravité et de perturbation des activités les invite à développer de nouvelles stratégies de réduction de vulnérabilité. Afin de faire face à la menace, les gouvernements et les organisations semblent de plus en plus se tourner vers la résilience qui apparaît comme une alternative à la simple notion de protection. Ce concept semble s'illustrer comme un outil pertinent à intégrer dans les politiques publiques et privées de gestion des risques. La nécessité d'une prise en compte plus complète de ce concept apparaît donc comme une exigence de première importance pour ces Etats.

En effet, les politiques de traitement des risques naturels et technologiques dans le cadre de l'approche classique, structurée respectivement autour des concepts de l'aléa et de vulnérabilité d'une part, et de la notion de défaillance d'autre



part, ont montré leur limite. Et dès lors que le paradigme courant s'avère limité et appréhende avec peu d'efficacité les situations et les problèmes étudiés, un nouveau paradigme émerge alors s'il permet d'aborder les questions avec un niveau de complexité supérieure au précédent, il le remplace et instaure de nouvelles démarches plus pertinentes en vue de régler les problèmes identifiés.

C'est fort de ce constat que les Nations Unies ont réinscrit la résilience au centre des politiques de R.R.C, dans le cadre du plan d'action de Hyogo « *Pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes* »<sup>813</sup>.

Combinées aux logiques fonctionnelles<sup>814</sup> propres de la résilience des systèmes, des préconisations en vue d'une prise en compte plus complète de la résilience dans les socles juridiques de sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C. peuvent être formulées selon les quatre logiques fonctionnelles interdépendantes regroupées en préconisations générales d'élargissement du concept de résilience (A) d'une part, et en préconisations spécifiques concernant les infrastructures essentielles d'autre part (B).

#### **A- Les préconisations générales d'élargissement du concept de résilience**

Les quatre préconisations générales seront appréhendées autour des deux grands axes majeurs du concept de résilience : la construction d'une représentation du risque par des capacités d'adaptation (1) et la prévention de l'inattendu par des capacités d'anticipation (2).

##### **1. Construire une représentation du risque par des capacités d'adaptation**

Il s'agit essentiellement de mettre l'accent sur l'apprentissage.

---

<sup>813</sup> A titre de rappel, cette instance recommandait aux Etats de : mettre en place, à tous les niveaux, notamment au niveau des collectivités, les institutions, mécanismes et capacités qui peuvent aider systématiquement à accroître la résilience face aux aléas, ou les renforcer s'ils existent déjà ; d'envisager systématiquement la réduction des risques aux stades de la conception et de l'exécution des programmes destinés à aider les collectivités frappées par une catastrophe à se préparer aux situations d'urgence, à y faire face et à se relever.

<sup>814</sup> « La résilience d'un individu ou d'une organisation repose entre autres sur quatre logiques fonctionnelles interdépendantes. Voir *supra.* , note n° 811.

### a) Première préconisation d'élargissement du concept de résilience : l'apprentissage

L'apprentissage est reconnu comme un élément important dans les phases d'une catastrophe, notamment dans sa phase *ex-ante* située avant l'occurrence de l'aléa ou de la menace. Cet apprentissage se décompose en deux séquences : la formation et la réalisation d'exercices dont la finalité est de placer les différents acteurs de gestion de crise dans des conditions permettant aux uns et aux autres de travailler en étroite coopération, d'apprendre des connaissances sur les risques ou à développer des réflexes nécessaires en cas d'une situation d'urgence. « *Il s'agit d'apprendre à réagir collectivement à des surprises majeures provoquant tout à la fois des tensions opérationnelles fortes et des bouleversements dans les règles du jeu* »<sup>815</sup>. Le but de la formation et des exercices est de parvenir à une culture commune.

Cette culture commune nécessite une « *formation - action* »<sup>816</sup>, qui associe l'ensemble des acteurs non seulement à l'exercice proprement dit, mais aussi à sa préparation, à son *débriefing* et à ses conséquences. Elle requiert aussi une méthodologie précise et rigoureuse, qui tient compte des ressources humaines, matérielles et financières disponibles, en n'omettant pas le temps susceptible d'être réservé aux divers acteurs. Gilbert Boutté a schématisé cette méthodologie en quatre phases :

- La planification : dans un premier temps il s'agira de fixer les objectifs de la formation par exercice en précisant la finalité principale qui vise à l'apprentissage du travail en équipe. L'élaboration des plans d'action doit permettre dans un second temps de désigner le responsable de l'exercice, et de préciser le degré d'ouverture de l'exercice (elle peut être interne à l'organisation ou ouverte aux experts ou aux observateurs tels que les journalistes) ;

---

<sup>815</sup> Patrick LAGADEC, cité par Gilbert BOUTTE, *Risques et catastrophes : comment éviter et prévenir les crises ?*, *op. cit.*, note n° 618, p. 275.

<sup>816</sup> Les termes sont de Gilbert BOUTTE, *idem.*, p. 275.

- l'organisation qui s'appuie sur le directeur de l'exercice, le chef de projet, le comité de pilotage, l'équipe de spécialistes techniques et l'équipe de pression<sup>817</sup>. L'organisation des exercices vise à mettre les acteurs en situation inhabituelle mettant en œuvre leur capacité de réaction et d'adaptation ;

- l'animation est l'œuvre de l'équipe de pilotage qui procède à la mise en place des observateurs, le lancement de l'exercice et le règlement des dysfonctionnements éventuels.

- le contrôle avec l'introduction des fiches d'observation et la pratique de *débriefing*.

## **2 -Prévenir l'inattendu par des capacités d'anticipation**

La gestion des crises vise avant tout d'empêcher que la catastrophe se réalise. Dans la perspective des politiques d'anticipation des risques, les phases d'atténuation (a) et de préparation (b) sont des étapes d'amélioration de la gestion des situations de crise.

### **a) Deuxième préconisation d'élargissement du concept de résilience : l'atténuation**

L'atténuation fait référence à l'ensemble des mesures prises pour réduire ou minimiser les conséquences d'une catastrophe. Des préconisations dans ce sens viseraient à accroître les performances de la résilience des Etats de la C.E.M.A.C par le biais d'une stratégie d'atténuation qui consisterait dans un premier temps, à

---

<sup>817</sup> Gilbert BOUTTE définit les cinq éléments de l'organisation ainsi qu'il suit : « *Le directeur de l'exercice a pour fonction d'assurer les arbitrages et est le garant de l'esprit de l'exercice notamment en veillant à ce que les tests soient effectifs. [...]. Le chef de projet a pour mission de réunir les participants, de faire aboutir les scénarios, de régler les problèmes matériels et enfin de rendre compte au directeur de l'exercice, de tout risque de crise dans la préparation de l'exercice. [...]. Les missions du comité de pilotage sont multiples car il est le véritable moteur du montage de l'exercice. Il assure le décryptage des problèmes, la résolution des difficultés de son ressort, la préparation de note de synthèse tout au long du projet, la constitution de l'équipe d'observateurs et la définition des règles de fonctionnement de ceux-ci. [...]. L'équipe de spécialistes techniques est chargée d'établir des scénarios techniques, de mettre au point le scénario arrêté. [...]. L'équipe de pression est chargée d'établir un scénario dit de "pression" complétant le scénario technique. Il faut prévoir des événements qui viendront s'ajouter au traitement technique de l'opération lors de l'exercice et qui auront pour effet de perturber l'environnement de la cellule de décision ou de modifier la configuration du pouvoir* ». Voir de cet auteur : Risques et catastrophes : comment éviter et prévenir les crises ?, *supra*, note n° 618, pp. 276 à 278.

l'identification du danger et à l'analyse des vulnérabilités. Et, dans un second moment, à l'engagement des mesures d'atténuation.

Le premier moment important dans l'atténuation est de déterminer le type de danger pour lequel la probabilité d'occurrence est la plus élevée et de posséder une parfaite compréhension de la nature de la menace, les dangers variant d'une localité à une autre. Certains pays sont plus exposés aux inondations et à la sécheresse pendant que d'autres font face aux tremblements de terre ou aux risques volcaniques. Pour chaque zone, le besoin de connaître le danger est d'un impératif absolu. Cette maîtrise du danger est complétée par une évaluation socio - économique des vulnérabilités.

Cette stratégie consiste dans un second moment à mettre en œuvre les mesures d'atténuation en procédant aux réajustements économiques nécessaires par l'introduction des activités économiques moins vulnérables dans les zones où la principale ressource est sous la menace d'un aléa ; ou en développant une variété de cultures résistant mieux aux inondations dans les zones plus exposées à la sécheresse par exemple. Les mesures d'atténuation de vulnérabilité peuvent également être intégrées dans les codes de construction des zones exposées. A titre d'illustration, l'on peut prescrire dans des zones exposées aux violents vents, la construction des brise-vents, des bâtiments parasismiques dans les celles exposées aux tremblements de terre, ou des « *bâtiments villageois* » pour l'accueil des populations vivant dans des habitations très vulnérables.

Les analyses ci-dessus permettent de déduire le rapport étroit entre catastrophe et développement. Autant les catastrophes peuvent détruire des initiatives de développement, autant elles peuvent engendrer des occasions de développement. Il existe une panoplie d'alternatives d'insertion des mesures d'atténuation aux programmes de développement. Quatre indicateurs peuvent par conséquent se dégager :

- Les catastrophes peuvent perturber la programmation du développement d'un pays en détruisant des années d'initiatives de développement ;
- la reconstruction après une catastrophe offre d'importantes possibilités de lancer des programmes de développement ;

- les programmes de développement peuvent augmenter la susceptibilité d'une région aux catastrophes ;

- les programmes de développement peuvent être conçus pour réduire l'exposition aux catastrophes et à leurs conséquences négatives<sup>818</sup>.

### **b) Troisième préconisation d'élargissement du concept de résilience : la préparation**

La préparation est l'ensemble des activités et des mesures visant à renforcer la capacité des organisations à faire face aux situations exceptionnelles. Sa mise en œuvre implique l'ensemble des administrations concernées par le traitement des risques et des crises autour des programmes de formation associés aux exercices pratiques.

Les programmes de formation ont pour objectifs d'assurer l'acquisition des connaissances à tous les acteurs de sécurité civile. Les programmes d'exercices quant à eux devraient être conçus en recherchant deux objectifs principaux : parfaire l'état de préparation individuelle et collective en favorisant l'acquisition des connaissances et d'expériences pratiques d'une part, et améliorer de façon continue les capacités de l'organisation à prendre en charge tout événement exceptionnel de manière structurée, cohérente et efficiente d'autre part.

### **B- Les préconisations particulières d'élargissement du concept de résilience par le renforcement des infrastructures essentielles**

Les préconisations particulières d'élargissement du concept de résilience concernent spécifiquement les infrastructures essentielles, traduction littérale du terme anglais « *critical infrastructures* ». Elles font référence aux

« installations, réseau, moyens et biens physiques et ceux de la technologie de l'information, dont la défaillance ou la destruction entraînent de graves répercussions

---

<sup>818</sup> Voir « *Introduction à la gestion des catastrophes* », Manuel des cours, Université virtuelle des petits Etats du Commonwealth, Gestion des catastrophes.

sur la santé, la sécurité ou le bien-être économique [...], ou encore sur le bon fonctionnement des gouvernements du pays »<sup>819</sup>.

La Sécurité publique Canadienne en donne la définition suivante :

« Ensemble des processus, des systèmes, des installations, des réseaux, des biens et des services nécessaires pour assurer la santé, la sécurité ou le bien-être économique [...] ainsi que l'efficacité du gouvernement »<sup>820</sup>.

De manière générale, on entend par infrastructures essentielles,

« l'ensemble des établissements et des équipements qui jouent un rôle crucial dans le fonctionnement de la société et dont la paralysie ou la destruction fragiliserait la sécurité nationale et compromettrait les intérêts économiques ou sociaux d'un Etat »<sup>821</sup>.

Les infrastructures essentielles constituent des éléments importants de l'activité socio - économique d'un pays. Elles sont cruciales au maintien de la société et de son économie<sup>822</sup>, d'où la nécessité de leur accorder une attention particulière en renforçant des mesures garantissant leur protection et leur sécurité.

Frédéric Petit, traitant des vulnérabilités des structures essentielles, a identifié dix secteurs interdépendants pour le cas du Canada (Cf. tableau 2 en annexe), pouvant servir de base de référence pour les Etats de la C.E.M.A.C.

La protection des infrastructures essentielles est donc fondamentale. Elle a donné lieu à plusieurs expérimentations de par le monde. L'on examinera quelques

---

<sup>819</sup> Frédéric PETIT, *Concept d'analyse de la vulnérabilité des infrastructures essentielles- Prise en compte de la cybernétique*, Thèse présentée en vue de l'obtention du diplôme de philosophiae doctor (Ph.D), Université de Montréal, avril 2009, pp. 267. , spéc. p. 6.

<sup>820</sup> Caroline CATALAN, *Approche méthodologique de l'évaluation de la résilience des systèmes essentiels du Québec*, Mémoire présenté en vue de l'obtention du Diplôme de Maîtrise ès sciences appliquées, juin 2011, Université de Montréal, pp. 99. , spéc. p. 7.

<sup>821</sup> Monica TREMBLAY, « *Les infrastructures essentielles : un défi pour la sécurité des Etats* », Analyse des impacts de la mondialisation sur la sécurité - Rapport 10, juin 2011, E.N.A.P, pp. 21.

<sup>822</sup> Selon Caroline CATALAN, les sociétés contemporaines fonctionnent grâce à certaines ressources dites « *ressources essentielles* », telles que l'eau, l'électricité, les télécommunications ou les transports qui sont alimentés par diverses infrastructures, organisés en réseaux complexes et de plus en plus interconnectés. La fourniture de ces ressources est primordiale et met en évidence l'importance d'élaborer une démarche proactive permettant d'anticiper les événements pouvant avoir des conséquences socio-économiques néfastes ou du moins d'atténuer les impacts d'une catastrophe. Voir de cet auteur : « *Approche méthodologique de l'évaluation de la résilience des systèmes essentiels du Québec* », *supra*, pp. 6 et 8.

principes qui nous semblent pouvoir servir de fil directeur aux systèmes de sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C. Les bases d'analyse sont de deux ordres ; les unes sont dites sectorielles (1), et les autres intersectorielles (2) compte tenu du degré élevé d'interconnexion et d'interdépendance de ces infrastructures.

### 1. Les travaux d'ordre sectoriel des infrastructures essentielles

Les travaux sectoriels des infrastructures essentielles consistent à étudier les risques dans un secteur spécifique (par exemple le secteur de l'électricité) en vue de renforcer le niveau de sécurité en prévision d'un évènement d'extrême perturbateur. L'importance de ces travaux centrés sur la problématique de la défaillance et des effets domino<sup>823</sup> entre infrastructures essentielles de même nature a été soulignée par Frédéric Petit<sup>824</sup>.

Cet auteur met en avant l'importance des recherches effectuées par la Faculté Polytechnique de Mons (ci-après : « F.P.M ») en Belgique qui ont pu parvenir à caractériser au sein d'une infrastructure, les enchaînements de défaillances menant à une réaction en chaîne. La méthode mise en œuvre visait à définir les enchaînements d'évènements exceptionnels tels qu'une explosion ou un incendie dans les industries utilisant les produits chimiques.

Dans la même veine, des auteurs tels que Benoit Robert, Yannick Hemond et Gabriel Yan ont souligné les caractéristiques de mesures de la résilience intra organisationnelle selon cinq espaces ou axes<sup>825</sup> :

Dans « *l'espace téléologique* » (constitué de l'ensemble des finalités d'une organisation), il s'agit de décliner la mission de l'organisation dont l'importance réside dans la connaissance fondamentale des buts communs.

Dans « *l'espace axiologique* » (représentant le système de valeur), ils proposent deux grandes caractéristiques : la culture organisationnelle qui consiste à

---

<sup>823</sup> « *La Faculté Polytechnique de Mons en Belgique a défini un effet domino comme une cascade d'accident dans laquelle les conséquences des accidents précédents sont accrues par les accidents suivants, conduisant à un ou des accidents majeurs* ». Cf. Frédéric PETIT, *supra*, note n° 820, p. 9.

<sup>824</sup> Voir de cet auteur : Concept d'analyse de la vulnérabilité des infrastructures essentielles- Prise en compte de la cybernétique, *idem*.

<sup>825</sup> Voir de ces auteurs : « *L'évaluation de la résilience organisationnelle* », *supra*.

évaluer la confiance mutuelle entre les employés, et la cohésion sociale qui se décline en deux types : celle relative à la solidarité entre collègues, et celle liée à la sensibilité de l'apport de l'organisation à la société, où l'identité centrale forte, menée par des valeurs, joue un rôle qui offre une direction claire et précise quant aux choix organisationnels.

Dans « *l'espace déontologique* » (qui correspond à l'ensemble des règles de l'organisation), l'on mesure le fonctionnement des règles et des normes que l'organisation utilise. Ces auteurs proposent les trois caractéristiques susceptibles d'accroître la capacité de l'organisation à restaurer l'efficacité : la flexibilité dans l'application des règles permet de surmonter les difficultés dans une situation ad hoc, l'autonomie aidera les gestionnaires à appliquer les règles dans une décision plus fluide, et l'adaptabilité enrichira les échanges et la capacité de traitement de l'information.

En ce qui concerne « *l'espace mnésique* » (elle est relative aux informations qui constituent la mémoire de l'organisation, statistiques, banque de données), l'on s'intéressera d'abord aux informations sur la sécurité y compris les vulnérabilités, car pour aider à la prise de décision, il est utile d'être au fait de l'état des infrastructures, de recueillir et d'analyser les incidents et les crises passés, d'obtenir des informations sur l'analyse des risques potentiels auxquels l'organisation encourt. Ensuite, l'on examinera la diversité des connaissances, car il est important que l'organisation ait en son sein des agents tournés vers l'acquisition des nouvelles connaissances et à même de maîtriser des nouvelles situations.

Enfin, les modèles de communication et de prise de décision correspondent aux deux catégories de « *l'espace épistémique* » que l'organisation utilise. Dans le modèle de communication, qu'elle soit d'origine interne ou externe, l'organisation doit être munie d'outils qui rendent possible le partage de connaissances, et plus particulièrement la compréhension des tâches accomplies entre les collègues qui pourraient les assumer au besoin. Dans le modèle de prise de décision, il faut pouvoir évaluer des éléments liés à la prise de décision qui doit être fluide et permettre d'adapter un processus selon la nature de la décision ou les circonstances.



Toutefois, ces mesures intra organisationnelles ne sauraient à elles seules apporter les garanties sécuritaires nécessaires, en complément de ces dispositions internes à chaque structure, l'on devrait y associer des mesures inter organisationnelles dont les travaux, relativement plus récents, ont été qualifiés d'intersectoriels.

## **2. Les travaux intersectoriels des infrastructures essentielles**

Les réflexions intersectorielles des infrastructures essentielles sont concentrées sur les caractérisations des interdépendances et des connexions entre plusieurs infrastructures essentielles en vue de déterminer et d'analyser les liens et les transferts de vulnérabilités qui pourraient exister entre ces infrastructures essentielles. Ces structures, très souvent organisées en réseaux et de plus en plus interconnectés fournissent des ressources essentielles telles que l'eau, l'électricité, les télécommunications, les transports dont une défaillance est susceptible d'engendrer des dysfonctionnements importants sur le plan socio - économique. La lutte contre les défaillances des infrastructures essentielles constitue donc un défi qui interpelle à la fois les pouvoirs publics et le secteur privé.

Les recherches sur l'analyse des infrastructures essentielles sont récentes, et n'ont véritablement pris de l'épaisseur qu'au lendemain de la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes de 2005. Il nous semble important de revenir sur la définition onusienne de la résilience qui est

« l'aptitude d'un système, d'une collectivité ou d'une société potentiellement exposé à des aléas à s'adapter, en opposant une résistance ou en se modifiant, afin de parvenir ou de continuer à fonctionner convenablement avec des structures acceptables. La résilience d'un système social est déterminée par la capacité de ce système à s'organiser de façon à être davantage à même de tirer les enseignements des catastrophes passées pour mieux se protéger et à réduire plus efficacement les risques »<sup>826</sup>.

Cette définition s'est accompagnée de trois idées directrices, à savoir :

---

<sup>826</sup> Voir Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015 : Pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes A/CONF.206/6, p.9.

- l'implication des agences gouvernementales, le secteur et les organisations de bénévoles dans le processus de prévention des catastrophes (principe 2) ;

- la nécessité de développer une culture de la prévention des catastrophes et de la résilience tout en réduisant la vulnérabilité des sociétés (principe 3) ;

- la responsabilité du gouvernement d'assurer la mise en place de politiques visant à réduire le risque de catastrophe (principe 4).

Quelques exemples illustrant ces directives semblent être offerts par les démarches entreprises en Australie, aux Etats - Unis, en Grande-Bretagne, en France et aux Pays Bas, synthétisées par Frédéric Petit<sup>827</sup>.

Selon les analyses de cet auteur, l'Australie a mis en place deux programmes portant sur les infrastructures essentielles. Le premier baptisé « *C.I.P.M.A* », a été l'œuvre du Département de la Justice (Attorney - General) en rapport avec Geoscience Australia et le Commonwealth Scientific and Industrial Organisation (C.S.I.R.O). C'est une approche inductive basée sur l'analyse géomatique à grande échelle des scénarios de danger. A partir d'un aléa naturel ou humain, les outils informatiques développés ont permis de modéliser les défaillances en cascades en intégrant la prise en compte des vulnérabilités de ces infrastructures essentielles. L'objectif recherché était d'aboutir à la définition du comportement des infrastructures essentielles, le degré d'affectation sur les populations et sur l'économie, la durée de l'affectation et le secteur affecté.

Le second programme concerne spécifiquement l'étude des vulnérabilités et des défaillances des infrastructures essentielles du secteur des technologies de l'information et de la communication, le *Computer network vulnerability assessment program* (ci-après : « *C.N.V.A* ») piloté par l'*Australian Government Computer Emergency Readiness Team* (ci-après : « *GovCERT* »). Il ambitionne d'une part, de considérer les vulnérabilités de ces infrastructures essentielles particulières et les défaillances qu'elles pourraient causer, et d'autre part, de traiter de la problématique des vulnérabilités cybernétiques sous l'angle de la sécurité informatique.

---

<sup>827</sup> Voir de cet auteur : « Concept d'analyse de la vulnérabilité des infrastructures essentielles- Prise en compte de la cybernétique », *op. cit.* , note n° 819, pp. 12 à 31.

Les travaux relatifs aux interdépendances entre infrastructures essentielles ont été expérimentés aux Etats - Unis par la National Infrastructure Advisory Council (ci-après : « NISAC »). Sa mission est de fournir des modèles et de proposer des simulations adaptées aux infrastructures critiques, à leurs interdépendances ainsi qu'à leurs vulnérabilités afin de les rendre plus résilientes. Cette structure a mis en place deux programmes de formation : la modélisation des interdépendances et l'analyse des conséquences.

Le premier s'articule sur la base des simulations des systèmes complexes en recherchant tout d'abord à cartographier les « *nœuds critiques* » des systèmes des infrastructures, pour ensuite qualifier les conséquences physiques et économiques d'un danger pour la sécurité de ces infrastructures essentielles nationales. L'analyse des conséquences quant à elle vient compléter les approches de simulation des interdépendances entre les infrastructures critiques.

Bien que présentant quelques insuffisances, les travaux relatifs aux interdépendances entre infrastructures essentielles, tant en Australie qu'aux Etats-Unis, permettent en tout état de cause une bonne compréhension des interdépendances et des zones de faiblesse caractérisant les liens physiques entre les différentes infrastructures essentielles.

Dans les pays de l'Union Européenne, l'analyse et la protection des infrastructures essentielles a refait surface suite à la montée du terrorisme après les attentats du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis et ceux survenus en mars 2004 et en juillet 2005 en Grande-Bretagne.

En Grande-Bretagne, pour faire face à ces évènements, le *Home Office* et le *New Scotland Yard* ont mis en place un programme stratégique (*United Kingdom Counter Terrorism Strategy* (ci-après : « CONTEST ») dont les objectifs sont de sauver des vies, protéger l'économie et les infrastructures essentielles, construire une société résiliente, favoriser la continuité opérationnelle et augmenter les capacités au moyen des vidéosurveillances et des partages d'informations<sup>828</sup>.

---

<sup>828</sup> Parallèlement au programme CONTEST, Frédéric PETIT relève que « *le London Resilience Partnership a permis de développer la résilience de la ville de Londres (au moyen) des*

En France, le programme Concepts systèmes et outils pour la sécurité globale (ci-après : « C.S.O.S.G ») mis en place en 2008 vise l'amélioration de la sécurité globale de ce pays. Il a pour objectif de développer une approche systémique qui tienne compte de la vulnérabilité et des interdépendances des systèmes complexes selon quatre axes de recherche : la sécurité des citoyens, la protection des infrastructures vitales, des réseaux et de leurs interconnexions, la gestion des crises ainsi que la sécurité aux frontières.

Les développements ci-dessus démontrent la volonté des Etats d'apporter des mesures de sécurité supplémentaires autour de leurs infrastructures essentielles, tant en ce qui concerne le renforcement des dispositifs sécuritaires internes desdites infrastructures, qu'en ce qui a trait aux interconnexions susceptibles d'entraîner des défaillances ou autres perturbations. Ces dysfonctionnements, dont les conséquences s'étendent parfois au - delà des frontières d'un Etat, méritent une attention de tous les instants.

La situation est davantage préoccupante dans les pays en développement, encore plus vulnérables. Or dans ces pays, en l'occurrence ceux de la C.E.M.A.C, la protection des infrastructures essentielles, plus encore la réception de la notion de résilience tarde à se traduire juridiquement. Qu'à cela ne tienne, le concept gagne du terrain, et est au centre de plusieurs concertations sous régionales dans le cadre de la RRC.

La théorie émergente des risques et des crises, ne pourrait avoir tout son sens dans les politiques publiques de sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C que si les concepts de vulnérabilité et de résilience qui la sous-tendent sont véritablement appropriés et mis en avant dans les ordres juridiques respectifs de ces Etats, ainsi

---

*plans de mesures d'urgence et de continuité opérationnelle. Ces plans ont permis de réagir plus rapidement lors des attentats de juillet 2005. Après la problématique terroriste, ce partenariat, regroupant divers organismes gouvernementaux et propriétaires des infrastructures essentielles, étudie actuellement les moyens de répondre adéquatement à différentes menaces pouvant affecter la capitale britannique. Les menaces étudiées sont les pandémies (grippe aviaire), les évacuations à grande échelle et les problèmes climatiques ». Voir de cet auteur : « Concept d'analyse des infrastructures essentielles », supra, p. 24.*

que dans le cadre d'une approche commune préventive et de gestion des crises. Il importe alors de bien appréhender la signification et la portée de ces paradigmes nouveaux. Le nouveau cadre mondial de R.R.C a d'ailleurs placé comme première priorité de son action « *comprendre les risques de catastrophe* ». Le Cadre énonce que

« les politiques et les pratiques de gestion des risques de catastrophes devraient être fondées sur la compréhension des risques et de catastrophes dans toutes leurs dimensions : la vulnérabilité, les capacités et l'exposition des personnes et des biens, les caractéristiques des aléas et l'environnement. Ces connaissances peuvent être exploitées pour effectuer des évaluations des risques en prévision des catastrophes, prendre des mesures de prévention et d'atténuation et élaborer et mettre en œuvre des dispositifs appropriés de préparation et d'intervention en cas de catastrophe »<sup>829</sup>.

Quoi qu'il en soit, le droit interne ne saurait appréhender l'intégralité des risques et des effets de leur réalisation, lesquels ne s'arrêtent pas aux frontières étatiques. Patrick Lagadec, faisait remarquer à cet égard que

« nous avons conservé des visions locales, il va nous falloir comprendre que les phénomènes sont désormais rapidement globaux. La sacrosainte " *indépendance* " des risques, sur laquelle sont fondés nos outils essentiels, va devenir une miraculeuse exception »<sup>830</sup>.

De plus, s'il est désormais admis que les catastrophes ne connaissent pas les frontières nationales et qu'elles peuvent revêtir une dimension transnationale, il semble tout aussi fondé d'envisager leur traitement sous l'angle sous régional. Sous cette esquisse, Tristan Aoustin écrit :

« Un traitement juridique des catastrophes naturelles [et technologiques], malgré toute la bonne volonté de nos législateurs nationaux, ne pourra donc résulter que

---

<sup>829</sup> Troisième Conférence des Nations Unies sur la réduction des risques de catastrophe, Sendai (Japon), 14-15 mars 2015, Nations Unies, Assemblée générale, A/CONF.224/L. 2, pp. 29, p.10.

<sup>830</sup> Patrick LAGADEC, « *Le droit des catastrophes entre consolidation et réinvention* », in : Actes du Colloque du Centre Européen de recherche sur le risque, le droit des accidents collectifs et des catastrophes (C.E.R.D.A.C.C), sur *Les sciences juridiques à l'épreuve des catastrophes et des accidents collectifs. Retour sur 15 ans d'expérience, d'expertise et de réflexion*, RISEO, 2011-3, pp. 9-29.

d'une approche commune, [...]. Cette donnée mène à déplorer l'absence de stratégie communautaire de prévention des catastrophes [...] »<sup>831</sup>.

Reprenant Pierre Billet, le même auteur relève que

« le truisme selon lequel l'environnement ne s'arrête pas aux frontières des Etats a trouvé sa traduction dans les « *régions forestières* », qui transcendent ces frontières étatiques et devraient appeler sinon une gestion commune, du moins une gestion concertée »<sup>832</sup>.

Le Cadre de Sendai n'a malheureusement pas posé les grands axes de construction d'un droit communautaire de sécurité civile ; l'on a simplement réitéré au cours de cette conférence mondiale, les recommandations non contraignantes et somme toute limitées, énoncées au cours des conférences antérieures de Yokohama et de Hyogo sur la coopération entre Etats et le transfert de technologie. Il importe donc aux Etats, notamment ceux de la C.E.M.A.C, d'œuvrer en vue de l'aboutissement d'un droit commun de sécurité civile, gage de succès et d'efficacité.

---

<sup>831</sup> Tristan Aoustin, *supra.*, p. 384.

<sup>832</sup> *Idem*, p. 385.

## TITRE II – LA CONSTRUCTION D’UN DROIT SOUS REGIONAL DE SECURITE CIVILE

Depuis les indépendances, les politiques communautaires des Etats de la C.E.M.A.C ont davantage visé à sauvegarder la paix en évitant les conflits armés entre Etats qu’à promouvoir des mécanismes d’urgence, de secours et de protection des personnes, des biens et de l’environnement. Les initiatives consistant à mettre en place une action sous régionale concertée se sont heurtées à des obstacles majeurs. L’insécurité quasi permanente auxquels faisaient partie bon nombre de ces Etats a fini par reléguer la sécurité civile au second plan.

Or, les risques et les catastrophes sont omniprésents dans ces Etats ; ceux-ci tendent dans certains cas à s’internationaliser. Leur complexité, de plus en plus croissante, invite à une gestion supranationale des risques et des crises. C’est ce qui apparait en substance dans la pensée de Monique Chemillier - Gendreau, qui notait que :

« Si nous n’acceptons pas l’idée qu’une page se tourne actuellement dans l’organisation politique du monde et qu’il faut donc passer à une utopie féconde permettant d’inventer un schéma nouveau, les catastrophes auront raison de l’humanité »<sup>833</sup>.

C’est pourquoi un droit sous régional de la sécurité civile doit être façonné. Ce droit permettrait d’améliorer les systèmes actuels de protection des personnes et des biens encore cantonnés dans des logiques nationales sans réel intérêt. « *Ce droit pourra ensuite utiliser la sécurité [civile] comme effecteur majoritaire et prioritaire, elle aura alors les moyens suffisants pour anticiper et innover afin de prévenir efficacement les crises* »<sup>834</sup>.

Pour la mise en œuvre de ce droit supra étatique, deux voies sont possibles :

---

<sup>833</sup> Monique CHEMILLIER - GENDREAU, « Les catastrophes écologiques et le droit international », in : Jean-Marc LAVIEILLE, Julien BETAILLE et Michel PRIEUR (dir.), *Les catastrophes écologiques et le droit : échecs de droit, appels au droit*, Bruxelles, 2012, éd. Bruylant, pp. 599. spéc. p. 96.

<sup>834</sup> Bruno MAESTRACCI, *La protection civile, acteur majeur de la gestion des crises ? Pour un concept universel de protection des populations en temps de paix*, Thèse présentée pour l’obtention du grade de docteur en droit, Université de Corse-Pascal Paoli, Ecole doctorale environnement et société, 2011, pp. 500, spéc. p. 403.

Dans un premier temps, il semble nécessaire d'identifier les axes de progrès d'un droit sous régional de sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C (Chapitre I) ; puis, dans un deuxième temps, envisager le renforcement du cadre de construction de ce droit (Chapitre II).



## CHAPITRE I – L'IDENTIFICATION DES AXES DE PROGRES DE LA CONSTRUCTION D'UN DROIT SOUS REGIONAL DE SECURITE CIVILE

Au sein de quelle logique se dessinera la construction d'un droit sous régional de sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C ? S'il est certain qu'un droit des catastrophes est constitué des règles qui permettent la prévention des évènements désastreux et la réduction de leurs effets dommageables, il n'en demeure pas moins vrai que la dialogique vulnérabilité-résilience, progressivement intégrée dans l'ordonnancement juridique des Etats de la C.E.M.A.C, ouvre des perspectives vers une mutation du droit existant dans ces Etats. Ce droit devrait s'ouvrir vers un droit sous régional.

La problématique est donc celle de la mise en œuvre ou de la dynamique d'un ordre juridique sous régional de protection des personnes, des biens et de l'environnement en matière des risques naturels et technologiques. Kofi Annan, alors Secrétaire général des Nations Unies, notait déjà il y a plus d'une décennie que « *la seule voie qui offre quelque espoir d'un avenir meilleur pour toute l'humanité est celle de la coopération et du partenariat* »<sup>835</sup>.

La démarche consiste donc à parcourir un ensemble de facteurs qui sont aujourd'hui plus que jamais d'une importance majeure dans les Etats et leur devenir en matière de droit international des catastrophes. Plus encore, les grands défis internationaux, et la sécurité civile en est un, se sont largement internationalisés. Enfin, l'impact des relations internationales dans la vie des communautés s'est encore accru, en raison de la diversité et de l'importance grandissante qu'ont prises les forces transnationales. Un cadre d'analyse de portée générale, mettant en relief les facteurs capables d'intervenir dans la genèse des phénomènes internationaux apparaît par conséquent nécessaire. Il importe donc de préconiser des principes visant à construire un droit commun de sécurité civile dans cet espace. D'autant plus que le domaine de la sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C. manque cruellement de stratégie globale et de critères d'évaluation pertinents. En un mot, les politiques publiques communautaires de sécurité civile sont presque inexistantes. Or ce qui

---

<sup>835</sup> Kofi Annan, Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, Discours à l'Assemblée Générale du 24 septembre 2011.

caractérise l'époque contemporaine, c'est la mise en place d'instances et de politiques internationales visant à affronter les risques et les crises. Cette dynamique est particulièrement notable dans le domaine de la santé et de l'environnement où le consensus semble s'accorder autour de certains auteurs pour qui ces risques « *sans frontière* » ne peuvent plus être gérés au niveau des seuls Etats. Sandrine Revet, reprenant F. Worms, souligne à cet égard

« que le nuage de Tchernobyl ne s'arrête pas aux frontières de l'Ukraine ou de la Russie et que le virus de la grippe A [ou de la fièvre Ebola] "*circule en avion*" d'un pays à l'autre justifie pleinement à leurs yeux la nécessité d'une "gouvernance globale" de ces risques »<sup>836</sup>.

Aussi, les politiques nationales tendent-elles de plus en plus à se soumettre à des impératifs internationaux en matière de concepts et d'outils de gestion de risques et des crises. Construire un droit communautaire des Etats de cette sous-région de l'Afrique centrale invite donc dans un premier temps, à définir des stratégies de sécurité civile qui puissent assurer la cohérence de leurs actions et en même temps renforcer leurs visibilités. Il sera donc question de préconiser des stratégies générales, cohérentes et visibles de sécurité civile (Section I).

Dans un second temps, il importera de garantir cette stratégie en mettant en œuvre les grands principes communautaires de sécurité civile qui sont la solidarité entre Etats et la subsidiarité. Ces deux axes seront analysés comme des préconisations de principes communautaires nécessaires favorisant la mise en place d'un droit sous régional de sécurité civile (Section II) en Afrique centrale.

## **Section I- Les préconisations des axes stratégiques visant à la construction d'un droit sous régional de sécurité civile**

En dépit des initiatives incitant les Etats à un regroupement en vue de combattre les risques et les crises contemporains, impulsées par la communauté

---

<sup>836</sup> F. WORMS, « La grippe aviaire entre soin et politique. Une catastrophe annoncée ? », *Esprit*, n° 343, mars-avril 2008, pp. 20-35 ; B. Badie, M-C. Smouts, *Le retournement du monde. Sociologie de la scène internationale*, Paris, Presses de Sciences Po/Dalloz, 2005. Repris par Sandrine REVET, « (l)es organisations internationales et la gestion des risques et des catastrophes" naturelles " », *Les Etudes du Centre d'Etudes et des Recherches Internationales (C.E.R.I)*, n° 157-septembre 2009, p. 5.

internationale et relayées au plan sous régional par la C.E.E.A.C. , aucun consensus ne semble encore être établi sur la mise en place d'un droit commun de sécurité civile au sein des Etats de la C.E.M.A.C. Les évolutions dans ce domaine dépendent encore des initiatives isolées des Etats. La situation est par conséquent « *confuse* ». Le soutien politique, nécessaire à la reconnaissance et au développement de stratégies véritables fait encore défaut. Pourtant, une coopération sous régionale dans ce domaine pourrait permettre un traitement global et plus efficace de ces risques qui sont de plus en plus diversifiés et complexes.

Pour y parvenir, il semble nécessaire de mener des actions urgentes en termes de stratégies. Si la stratégie peut être définie comme l'« *enchaînement d'actions planifiées concourant à un même objectif* »<sup>837</sup>, ou, selon les termes de Gilbert Boutté « *comme la combinaison de la pensée et de l'action* »<sup>838</sup>, et conditionnée par la capacité de faire preuve d'esprit prospectif, de créativité et d'adaptation, celle - ci peut se décliner en termes de stratégies générales d'une part (Paragraphe I), et de stratégies opérationnelles d'autre part (Paragraphe II).

### **Paragraphe 1- Les stratégies générales concourant à la mise en place d'un droit sous régional de sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C**

Le monde est de plus en plus interdépendant. Les systèmes nationaux de sécurité civile devraient par conséquent être complétés par des stratégies sous régionales. Le Message de Yokohama de 1994 invitait déjà à cette période les Etats

« à être animés d'un nouvel esprit de coopération en vue de bâtir un monde plus sûr fondé sur les intérêts et le devoir commun de sauver des vies humaines, les catastrophes naturelles [et technologiques] ne respectant pas les frontières. La coopération régionale et internationale aura pour effet de nous rendre sensiblement plus aptes à atténuer véritablement les effets des catastrophes, à la faveur du transfert des techniques, de la mise en commun des informations et de la réalisation

---

<sup>837</sup> Alain DESROCHES / Alain LEROY / Jean-François QUARANTA / Frédérique VALLEE, *Dictionnaire d'analyse et de gestion des risques*, Paris, Lavoisier, 2006, pp. 479, spéc. p. 420.

<sup>838</sup> Gilbert BOUTTE, *Risques et catastrophes : comment éviter et prévenir les crises ?*, Montreuil, 2006, éd. Papyrus, pp. 334, spéc. p. 60.

d'activités conjointes de prévention des catastrophes et d'atténuation de leurs effets [...] »<sup>839</sup>.

Dans la même perspective, le Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015, recommandait de « *coopérer aux niveaux régional et international, selon qu'il convient, pour évaluer et surveiller les risques régionaux et transfrontières, et échanger des informations et donner rapidement l'alerte au moyen de mécanismes appropriés* [...] »<sup>840</sup>.

Les efforts de réduction des risques et des crises sont perceptibles dans différents secteurs et au sein des diverses administrations des Etats de la C.E.M.A.C., mais ne sont pas encore véritablement visibles au plan régional et sous régional. Au regard de ce qui précède, et étant donné l'impact négatif des catastrophes sur le développement de l'Afrique ainsi que des menaces qu'elles posent sur la capacité de ce continent à atteindre les objectifs du millénaire pour le développement (ci-après : « O.M.D »), il importe d'envisager des stratégies de ralliement politique dans ce sens.

Une démarche stratégique de ralliement politique au sein des Etats de la C.E.M.A.C. consisterait au préalable à fixer des objectifs et à définir les moyens devant permettre leur réalisation. Elle doit se fonder sur des données de sécurité civile fiables et donner corps à une ambition qui permette d'arrêter des priorités, des objectifs, des orientations et de préciser les principaux moyens à mobiliser afin d'atteindre le but recherché. Pour donner une substance à cette stratégie de ralliement politique au sein des Etats de la C.E.M.A.C. , il est fondamental de penser et d'agir différemment de manière à se départir des idées communément acceptées telles que les Etats sont les seuls responsables de la protection des personnes et des biens ; vers une conception collective qui implique la société toute entière. Il importe également de renoncer aux modes de prise de décisions centralisées et rigides et tendre vers des mécanismes favorisant la concertation. Cette démarche stratégique nécessite enfin, de rompre avec des visions axées sur des actions à

---

<sup>839</sup> Rapport de la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes naturelles, Yokohama, 23-27 mai 1994, Nations Unies, A/CONF. 172/9, Annexe II, Message de Yokohama, p.19.

<sup>840</sup> Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015 : Pour des Nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes, Nation Unies, A/CONF.206/6, p.15.

mener pour prendre en compte des conceptions assises sur une culture de résultat, passer d'une planification sectorielle, comme c'est le cas dans les systèmes de sécurité civile de ces Etats, à une planification intégrée, orientée vers un processus favorisant le suivi des actions à mener, l'apprentissage et le perfectionnement continu.

Programme ambitieux certes, mais nécessaire à la reconnaissance et à la mise en place d'une véritable stratégie de sécurité civile qui appelle un support politique au niveau le plus élevé des Etats de l'espace C.E.M.A.C.

L'affirmation d'une volonté politique au plus haut niveau, commanditée par les Chefs d'Etat ou les Chefs de gouvernement, constitue un des gages de l'efficacité de cette stratégie, nécessaire pour opérer des changements politiques et institutionnels. Cet engagement politique, qui s'inscrirait manifestement dans la durée, devrait en outre associer l'ensemble des parties prenantes impliquées dans la protection des personnes, des biens et de l'environnement, ainsi qu'un éventail des partis politiques, les jeunes, la société civile pour garantir sa pérennité.

Afin de susciter une attention soutenue au niveau de chaque gouvernement des Etats de la C.E.M.A.C, il est recommandé que la coordination d'un tel processus soit placée sous la responsabilité des services du premier ministre ou de la présidence de la république. Une démarche de cette envergure aura pour mérite de surmonter les rivalités entre institutions ou entre administrations et l'inertie bureaucratique.

De plus, si l'on veut, avancer de manière plus approfondie dans le domaine de la sécurité civile, il est indispensable d'inverser les rôles en accordant plus d'importance à la protection des personnes, des biens et de l'environnement. En effet, le socle conceptuel de l'intégration sous régionale en zone C.E.M.A.C. vise jusqu'à nos jours, plus à préserver la paix et la sécurité, et / ou à développer un espace économique intégré, qu'à promouvoir des mécanismes d'urgence, de secours et de protection des populations. Cette conception, qui remonte depuis les années d'indépendance de ces pays, justifie le caractère secondaire et le rôle minoré accordés à la sécurité civile. Projetée dans l'espace sous régional, la sécurité civile est généralement intégrée, quand c'est le cas, dans le cadre des questions civilo-

militaires, ou dans celui du développement durable, dans lesquels elle demeure cantonnée à un second rôle. Or, face aux mutations technologiques contemporaines, à l'apparition des nouveaux risques ainsi qu'à l'émergence d'un nouvel ordre mondial, il apparaît nécessaire de soutenir la sécurité civile et de lui donner les moyens de remplir sa mission. Pour cela, il est souhaitable que les gouvernements, la société civile, et l'opinion publique, aussi bien au niveau national que sous régional, prennent leurs responsabilités et se mobilisent. Inscrit dans le droit international humanitaire et dans plusieurs conventions internationales, le rôle de la sécurité civile ne doit pas être oublié. Il est temps qu'il fasse l'objet d'une préoccupation prioritaire dans l'intérêt suprême des victimes d'aujourd'hui et de demain.

L'adhésion à ces principes, ainsi que leur mise en œuvre constituent des défis pour les Etats de la C.E.M.A.C. Afin de garantir une telle stratégie, il importe aussi que ces Etats tiennent compte, ou que la stratégie s'accompagne et puisse véritablement mettre en œuvre dans le domaine de la sécurité civile, certains mécanismes opérationnels en vigueur, à l'instar de l'obligation de coopérer, de notification et de concertation. Il s'agira de promouvoir une approche proactive des risques, conséquence de l'obligation de prévention.

## **Paragraphe II- Les stratégies opérationnelles : la promotion d'une « approche proactive » des risques comme conséquence de l'obligation de prévention**

L'obligation de prévention est « *une obligation requérant un sujet de droit international d'empêcher des atteintes d'un droit d'un Etat étranger (ou d'un autre sujet de droit international), de ses représentants ou de ses ressortissants par des actes illicites de particuliers, que ces atteintes se réalisent sur son territoire ou par des personnes sous sa juridiction ou sous son contrôle* »<sup>841</sup>. Elle induit une stratégie opérationnelle devant se déployer dans le contexte de cette étude par la mise en œuvre d'un train de mesures visant à faciliter la concertation et la collaboration des Etats de la C.E.M.A.C. afin de parvenir à un front commun sur les questions de

---

<sup>841</sup> Jean SALMON (dir), *Dictionnaire de droit international public*, supra, p. 768.

sécurité civile de la sous-région. La connexion entre la stratégie générale, le souhaitable ; et la stratégie opérationnelle, le possible, va conduire à arrêter des objectifs réalistes à mettre en œuvre. Ces objectifs découlent de l'obligation générale de prévention des dommages avec comme corollaire l'obligation de coopérer (A), l'obligation de notification (B) et celle de concertation en matière de sécurité civile (C) qui, au regard de l'analyse, ou de la pratique actuelle de ces Etats, font encore cruellement défaut.

### **A- L'obligation de coopérer en matière de sécurité civile**

L'obligation de coopérer sous-tend l'ensemble du droit international contemporain et est énoncée dans de nombreux instruments internationaux. Elle est consacrée dans la Charte des Nations Unies notamment dans le domaine humanitaire dont relève la protection des personnes en cas de catastrophe. En son paragraphe 3 de l'article 1, la Charte en donne une formulation générale en y posant comme objectif de « *[r]éaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire [...]* ».

Dans le domaine spécifique de la prévention des catastrophes, la coopération entre les Etats pour maîtriser les forces de la nature et leurs conséquences est très ancienne. Rainer Grote notait à cet égard qu' « *[o]n peut trouver déjà des accords de ce type au XVIIIe siècle* »<sup>842</sup>.

---

<sup>842</sup> Dans un accord conclu à Sass van Gent, le 1<sup>er</sup> avril 1785, le République des Provinces - Unies et le Saint Empire romain, reconnaissent que « *par des inondations d'eau salées [...] les sujets de la République des Provinces-Unies [...] se trouvent exposés à divers malheurs, que la stagnation et la putréfaction desdites eaux doivent nécessairement occasionner ; que par une fuite desdites inondations les sujets des territoires contigus de S.M. L'Empereur et Roi sont exposés aux mêmes malheurs [...] le bien commun des sujets des deux Souverainetés exigeant que l'on prenne des mesures pour prévenir les malheurs ci-dessus mentionnés* » ont décidé de s'engager à « *continuer à faire décharger avec toute l'accélération possible [...] lesdites inondations salées* » ; à « *remplacer les inondations salées [...] par les eaux douces à la même jauge et hauteur* » ; et « *si contre toute attente il survenait quelques circonstances, qui apporteraient du changement à l'exécution de la présente convention [...] à en donner réciproquement part [...]* ». (Martens, Recueil des principaux traités, 2<sup>e</sup> éd. , vol. IV, p. 9.), cité par Rainer GROTE, « *Les catastrophes écologiques globales* », in : David D. CARON, Charles LEBEN, *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles*, Martins Nijhoff Publishers The Hague / Boston/ London, 2001, p. 397.

En 1978, le premier des principes du P.N.U.E. envisageait la coopération entre Etats comme une nécessité<sup>843</sup>.

Dans son principe 9, au paragraphe 3, il est mentionné que

« les Etats devraient coopérer, notamment en convenant le cas échéant des plans pour circonstances imprévues et en se prêtant mutuellement assistance afin de prévenir des situations graves et d'éliminer, d'atténuer ou de corriger dans la mesure du possible les effets de telles situations ou de tels événements ».

L'importance de l'obligation de coopérer est reprise dans plusieurs autres conventions internationales<sup>844</sup>.

Il est donc évident qu'en matière de coopération internationale, la gestion commune des risques joue un rôle important aussi bien pour définir que pour mettre en œuvre des moyens efficaces de prévention et la réduction des effets des catastrophes. Cette coopération entre Etats est d'ailleurs requise à toutes les phases de la planification et de la mise en œuvre.

De plus, l'obligation internationale de coopérer est fortement ancrée dans les instruments internationaux à vocation humanitaire. A titre d'illustration, la Déclaration sur les relations amicales proclame que « *les Etats doivent coopérer pour assurer le*

---

<sup>843</sup> Selon ce premier principe du P.N.U.E., « *il est nécessaire que les Etats coopèrent afin de contrôler, prévenir, atténuer ou supprimer les effets néfastes sur l'environnement qui pourraient résulter de l'utilisation de ces ressources. Cette coopération s'exercera sur un pied d'égalité compte dûment tenu de la souveraineté, des droits et des intérêts des Etats concernés* ».

<sup>844</sup> L'obligation de coopérer est énoncée dans la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies dans les termes suivants : « *Les Etats ont le devoir de coopérer les uns avec les autres, quelles que soient les différences existant entre leurs systèmes politiques, économiques et sociaux, dans les divers domaines des relations internationales, afin de maintenir la paix et la sécurité internationale et de favoriser le progrès et la stabilité économique [...], ainsi que le bien-être général des nations et une coopération internationale qui soit exempte de discrimination fondée sur ces différences* ». La Résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale en date du 24 octobre 1970, annexe, par. 1. Le Principe 24 de la Déclaration de Stockholm de 1972 relative à l'environnement énonce dans le même sens que : « *Les questions internationales se rapportant à la protection et à l'amélioration de l'environnement devraient être abordées dans un esprit de coopération par tous les pays, grands ou petits sur un pied d'égalité. Une coopération par voie d'accords multilatéraux ou bilatéraux ou par d'autres moyens appropriés est indispensable pour limiter efficacement, prévenir, réduire et éliminer les atteintes à l'environnement résultant d'activités exercées dans tous les domaines, et ce dans le respect de la souveraineté et des intérêts de tous les Etats* ».



*respect universel et la mise en œuvre des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, [...]»<sup>845</sup>.*

Dans le domaine de la sécurité civile, l'obligation de coopérer occupe une place de choix, en témoigne le grand nombre d'instruments se rapportant à la protection des personnes en cas de catastrophe. Même la Convention de Tampere de 1998 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 en fait mention dans le 21<sup>e</sup> alinéa de son préambule en précisant que les parties souhaitent « *faciliter la coopération internationale visant à atténuer les effets des catastrophes* ».

L'obligation de coopérer ne limite toutefois en rien la souveraineté des Etats telle que consacrée par le droit international. *A contrario*, elle met l'accent non seulement sur le respect de la souveraineté des Etats et son corollaire la non-intervention, mais aussi sur la responsabilité de protéger les personnes qui est l'une des prérogatives de chaque Etat. L'une des missions essentielles de l'Etat est d'ailleurs de prendre soins des victimes des catastrophes de tous ordres se produisant sur son territoire. L'Assemblée générale de l'O.N.U les y encourage, car pour cette instance, « *laisser les victimes de catastrophes naturelles et des situations d'urgence du même ordre sans assistance humanitaire représente une menace à la vie humaine et une atteinte à la dignité de l'homme* »<sup>846</sup>.

---

<sup>845</sup> Dans sa résolution 56/152 relative au « Respect des buts et principes énoncés dans la Charte des Nations Unies afin d'instaurer une coopération internationale pour promouvoir le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et résoudre les problèmes internationaux de caractère humanitaire », l'Assemblée générale a eu à déclarer avec insistance « *que tous les Etats se sont solennellement engagés à renforcer la coopération internationale dans le domaine des droits de l'homme ainsi qu'en vue de résoudre les problèmes internationaux de caractère humanitaire dans le strict respect de la Charte des Nations Unies* ». Dans les dispositions de l'article 32 de la Convention de 2006 relative aux droits des personnes handicapées, l'exigence de coopération internationale y est également soulignée : « *Les Etats parties reconnaissent l'importance de la coopération internationale et de sa promotion, à l'appui des efforts déployés au niveau national pour la réalisation de l'objet et des buts de la présente Convention, et prennent des mesures appropriées et efficaces à cet égard, entre, et s'il y a lieu, en partenariat avec les organisations internationales et régionales compétentes et la société civile, en particulier les organisations des personnes handicapées* ».

<sup>846</sup> Deuxième rapport sur la protection des personnes en cas de catastrophe, A/CN.4/615, Assemblée générale, Commission du droit international, soixante et unième session, Genève, 4 mai - 5 juin et 6 juillet - 7 août 2009, p. 24.

Toutefois, force est de reconnaître que les obligations en droit international relèvent généralement de la *soft law* ; même lorsqu'elles sont reprises dans les conventions internationales, elles sont imprécises, ambiguës et formulées au conditionnel, fragilisant ainsi leur mise en œuvre. L'utilisation des expressions telles que « *dans la mesure du possible et selon qu'il conviendra* », ou « *mesures appropriées* », « *le cas échéant* », « *si nécessaire* », limite, voire atténue les engagements des pays parties. Il est difficile de voir dans de telles formulations une véritable portée normative contraignante.

C'est dans le même esprit que le sujet est perçu dans le cadre régional. La perception de l'Afrique de l'importance de l'obligation de coopérer s'est ainsi traduite par l'édification des normes régionales destinées à protéger les personnes, les biens et l'environnement. Sur le plan continental, l'on peut citer la Convention phytosanitaire pour l'Afrique du 13 septembre 1967 adoptée à l'occasion de la neuvième session ordinaire du Conseil des ministres, tenue à Kinshasa en République Démocratique du Congo, du 4 au 10 septembre 1967 et la Convention de Kano sur les criquets migrateurs africains du 25 mai 1962.

Cette obligation de coopérer s'est étendue sur le plan sous régional avec la Convention d'Abidjan du 23 mars 1981 sur la coopération en matière de protection et de mise en valeur du milieu marin et des zones côtières de l'Afrique de l'Ouest et du Centre ; l'Accord de coopération et de concertation entre les Etats d'Afrique centrale sur la conservation de la faune sauvage signé à Libreville au Gabon le 16 avril 1983 ; l'Accord d'Enugu (Nigéria) du 3 décembre 1977 sur le règlement conjoint sur la faune et la flore dans le bassin conventionnel du lac Tchad.

La volonté du continent africain de lutter contre les désastres humains par le biais d'une diplomatie conventionnelle peut également être illustrée par la Convention africaine pour la conservation de la nature et des ressources naturelles adoptée sous l'égide de l'ex- Organisation de l'Unité Africaine le 15 septembre 1968 à Alger en Algérie. Selon Aenza Konate, « *l'avènement de cet instrument [...] fut une étape significative dans le processus d'émergence du droit international de*

*l'environnement, en raison de son approche globalisante [...] et de la précision apportée dans l'édition de certaines règles »<sup>847</sup>.*

La Charte Africaine des droits de l'homme et des peuples, adoptée le 27 juin 1981 à Nairobi au Kenya par la Conférence des Chefs d'Etats et de gouvernements, sous l'égide de l'O.U.A. , est un autre instrument d'expression de ce devoir de coopérer. Dans son préambule, elle réaffirme l'engagement que les Chefs d'Etats ont solennellement pris

« de coordonner et d'intensifier leur coopération et leurs efforts pour offrir de meilleures conditions d'existence aux peuples d'Afrique, de favoriser la coopération internationale en tenant dûment compte de la Charte des Nations Unies et de la Déclaration Universelle des droits de l'homme ».

L'acte constitutif de l'Union Africaine du 11 juillet 2000 en fait aussi cas, en rappelant dans son préambule « [...] *leur détermination à promouvoir l'unité, la solidarité, la cohésion et la coopération entre les peuples d'Afrique, et entre les Etats africains* ».

Mais, les difficultés de mises en œuvre des conventions internationales ou sous régionales dans le cadre d'une coopération sud-sud, sont encore plus accentuées dans les pays en voie de développement, en l'occurrence ceux de la C.E.M.A.C. En effet, la plupart des textes susceptibles de servir de fondement à la prévention et/ou à la lutte contre les catastrophes en Afrique sont

« relégués au rang des accessoires juridiques tant au niveau des institutions à vocation continentale qu'au niveau des Etats, au détriment de l'environnement et, par voie de conséquence, au détriment de la prévention et de la lutte contre les

---

<sup>847</sup> Aenza KONATE, « Le droit des catastrophes écologiques vu d'Afrique », *in* : Jean-Marc LAVIEILLE / Julien BETAILLE / Michel PRIEUR (dir.), *Les catastrophes écologiques et le droit : échecs du droit, appels au droit*, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 173. Selon cet auteur, « la Convention d'Alger de 1968 a consacré deux principes de conservation dont l'importance s'est, par la suite, avérée déterminante dans l'évolution du droit de l'environnement. Il s'agit, premièrement, de la protection des individus, des espèces et de leurs habitats, et deuxièmement, de la proclamation du principe de la responsabilité spéciale de l'Etat dont le territoire est le seul à abriter une espèce rare ».

catastrophes [...]. De sorte que l'Afrique est inscrite aux abonnés "absents" quand il s'agit d'assurer l'effectivité de la règle de droit face aux catastrophe »<sup>848</sup>.

En tout état de cause, l'on ne saurait minimiser l'importance de la coopération en matière de sécurité civile, bien que le langage conventionnel soit source d'ambiguïté et d'indéterminations compliquant la mise en œuvre des dispositions qui en sont énoncées, il permet de tenir compte de facteurs qui ne peuvent être ignorés pour qu'un traité soit mis en œuvre effectivement. Il est bon de garder à l'esprit que cette flexibilité laisse une marge discrétionnaire s'agissant des moyens ou du calendrier d'exécution d'une obligation particulière, non pas s'agissant de s'y conformer ou non<sup>849</sup>.

La coopération complète donc l'action des Etats. Son champ d'action est d'ailleurs large et intéresse aussi les organisations internationales et non gouvernementales. L'interdépendance de la société internationale nécessite l'introduction des acteurs autres que les Etats. L'O.N.U le souligne en ces termes : « *Dans une perspective mondiale, l'interdépendance existe, par sa nature même, non seulement entre les Etats, mais aussi entre d'autres acteurs internationaux, et ses relations requièrent une coopération internationale* »<sup>850</sup>.

Dans le domaine de la prévention et de la gestion des catastrophes, le rôle de ces acteurs est reconnu comme essentiel. L'obligation des Etats de coopérer avec l'O.N.U est consacrée par l'article 56 de la Charte des Nations Unies. Cette instance a eu à souligner le besoin de coopérer avec la F.I.C.R. ainsi qu'avec les autres organisations gouvernementales et la société civile.<sup>851</sup>

---

<sup>848</sup> Aenza KONATE, « le droit des catastrophes écologiques vu d'Afrique », in : Jean- Marc LAVIELLE/ Julien BETAILLE/ Michel PRIEUR, (dir), *Les catastrophes écologiques et le droit : échecs du droit, appels au droit, op. cit.*, p. 178.

<sup>849</sup> Voir Sandrine MALJEAN-DUBOIS/ Lavanya RAJAMANI, Bilan des recherches des sections francophones et anglophones, Rapport des directeurs d'études, in : *La mise en œuvre du droit international de l'environnement*, La Haye, 2011, Martinus Nijhoff Publishers, Académie de droit international, pp. 37-38.

<sup>850</sup> Voir *supra*, A/CN.4/615, p. 25.

<sup>851</sup> L'intervention des acteurs non étatiques est prise en compte dans le préambule de la Déclaration de Rio de 1992 : « *dans le but d'établir un partenariat mondial sur une base nouvelle et équitable en créant des niveaux de coopération [...] entre les Etats, les secteurs clefs de la société et les peuples* ». Cf. Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro, 3 au 14 juin 1992.

La Déclaration de Hyogo a également pris acte de l'importance de l'intervention des acteurs autres que les Etats dans la prévention et la gestion des catastrophes en termes de « *coopération, y compris de partenariat* »<sup>852</sup>. Aussi, dans sa résolution de 2003 relative à l'assistance humanitaire, l'Institut de droit international reconnaît « *le rôle essentiel que [jouent] les Nations Unies, les organisations intergouvernementales, le Comité international de la Croix-Rouge et les organisations non gouvernementales* »<sup>853</sup>.

Toutefois, pour faciliter la prévention et la coopération, afin d'éviter qu'elle ne soit une simple coquille dépourvue de tout contenu, la coopération doit s'appuyer sur des règles supplémentaires qui en constituent son fondement : il s'agit de l'obligation de notification et celle de consultation.

## **B- L'obligation de notification en matière de sécurité civile**

Selon la définition qu'en donne le dictionnaire de droit international, la notification est une

« action officielle, de la part d'un sujet de droit international, visant à porter un fait, une situation, une action, un document à la connaissance d'un autre acteur international soit en raison d'une obligation juridique d'information, soit que l'objet de cette notification soit considéré comme juridiquement connu de celui à qui elle a été faite, avec les effets juridiques qui découlent de cette connaissance »<sup>854</sup>.

L'obligation de notification est tout aussi importante, surtout en cas de situation critique ; elle comporte le devoir d'informer les Etats susceptibles d'être affectés par une catastrophe. La Cour internationale de justice dans l'affaire du Détroit de Corfou, considérait alors que faire connaître, dans l'intérêt de la navigation en général, l'existence d'un champ de mines dans les eaux territoriales albanaises et avertir les navires de guerre britanniques, au moment où ils s'approchaient du

---

<sup>852</sup> Voir Cadre de Hyogo / A/CONF.206/6

<sup>853</sup> Résolution sur l'assistance humanitaire de l'Institut de droit international, 2 septembre 2003, session de Bruges (Belgique).

<sup>854</sup> Jean SALMON, (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, supra, p. 758.

danger imminent auxquels ils étaient exposés, relevait de certains principes généraux et bien reconnus tels que les considérations élémentaires d'humanité<sup>855</sup>.

Cette volonté d'apporter des réponses aux situations de détresse doit être envisagée comme preuve d'une évolution importante des relations entre Etats. L'on s'intéressera donc à deux situations névralgiques découlant de l'obligation de coopérer : la notification des situations d'urgence (1) et celle relative aux activités potentiellement dangereuses (2).

### **1. La notification des situations d'urgence**

Les situations d'urgence sont celles qui causent ou menacent de manière imminente de provoquer des dommages graves et soudains du fait de la nature ou de l'homme. La question de la notification dans de contextes des risques et des crises est d'autant plus fondamentale qu'elle nécessite des mécanismes efficaces de transmission des données. Le besoin s'impose, dans un environnement d'interdépendance, de planifier des stratégies d'échanges d'informations sur les menaces identifiées, où, dès lors qu'il y a situation à risque potentiel élevé, « *de développer des capacités de réflexion et de pilotage prenant du recul avec les visions immédiates* »<sup>856</sup> afin de pouvoir limiter, autant que possible, les conséquences dommageables des catastrophes sur le double plan local et transfrontalier.

La question est préoccupante dans les Etats de la C.E.M.A.C. , et des initiatives dans ce sens semblent se dessiner, bien qu'encore timides.

A cette fin, sur le plan international, le principe 5 de la stratégie de Yokohama énonce l'importance de la question comme suit : « *L'alerte rapide en cas de catastrophe imminente et la diffusion efficace d'information [...] sont des éléments*

---

<sup>855</sup> C.I.J, 9 avril 1949, Détroit de Corfou : Rec. 1949, p. 22. Dans le même sens, la Déclaration de Rio a souligné dans son principe 18 que « *les Etats doivent notifier immédiatement aux autres Etats toute catastrophe naturelle ou toute autre situation d'urgence qui risque d'avoir des effets néfastes soudain sur l'environnement de ces derniers [...]* ».

<sup>856</sup> Olivier GODARD / Claude HENRY / Patrick LAGADEC / Erwann Michel - KERJAN, « *Traité des nouveaux risques* », Paris, Gallimard, 2002, pp. 620, spéc. p. 332.

*clefs du succès de la prévention des catastrophes et de la planification préalable*  
»<sup>857</sup>.

Sur la scène internationale, les Etats ont été invités à travers plusieurs autres conventions à notifier le plus vite possible et sans retard les situations d'urgence. Nombre de ces conventions sont relatives aux cours d'eau internationaux<sup>858</sup>, d'autres traitent des catastrophes affectant l'environnement marin<sup>859</sup>.

L'on ne saurait passer outre le rôle fondamental qu'apporte la Convention de Tampere dans les mécanismes de facilitation de communication en cas de catastrophe. Cette Convention, signée le 18 juin 1998 à Tampere en Finlande par les délégués de soixante-quinze pays représentés à la Conférence intergouvernementale sur les télécommunications d'urgence, a pour objectif de faciliter la mise à disposition rapide d'une assistance en matière de télécommunication en levant les obstacles réglementaires qui entravent l'utilisation des ressources de télécommunications, en l'occurrence, l'utilisation des fréquences et le paiement de droits pour leur utilisation<sup>860</sup>.

---

<sup>857</sup> Cette exigence a appelé l'attention du P.N.U.E. Dans ses Principes relatifs aux ressources naturelles partagées adoptés en 1978, l'on peut relever, entre autres, une formulation remarquable de cette règle déclinée de la manière suivante : Les Etats ont le devoir d'informer d'urgence les autres Etats susceptibles d'être affectés : a) de toute situation d'urgence résultant de l'utilisation d'une ressource naturelle partagée pouvant causer soudainement des effets nuisibles à leur environnement ; b) de tout événement naturel grave et soudain en rapport avec une ressource naturelle partagée susceptible d'affecter l'environnement de ces Etats. L'obligation d'avertir à temps les Etats potentiellement victimes de situations d'urgence se retrouve en bonne place dans la résolution 46/182 de l'Assemblée générale des Nations Unies sur « [l]e renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence de l'Organisation des Nations Unies » qui dispose au point III, paragraphe 20 que « Les informations en matière d'alerte rapide devraient être communiquées sans entrave ni délai à tous les gouvernements et autorités intéressés. [De surcroît,] il faudrait renforcer [la capacité des pays sinistrés] de recevoir, d'utiliser et de diffuser ces informations. A ce sujet, il est instamment demandé à la communauté d'aider ces pays, sur leur demande, à mettre en place des systèmes nationaux d'alerte rapide ou à renforcer ceux qui existent déjà ».

<sup>858</sup> Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux

<sup>859</sup> C'est le cas de la Convention relative à la coopération en matière de protection et de mise en valeur du milieu marin et des zones côtières de la région de l'Afrique de l'Ouest et du Centre (article 12), de la Convention de Barcelone de 1976 sur la mer méditerranée, la Convention des Nations Unies de Montego Bay sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 (articles 118 et 211).

<sup>860</sup> Il est important de noter le rôle non négligeable joué par l'Agence internationale de l'énergie atomique (ci-après : « A.I.E.A. ») qui ne cesse d'attirer l'attention des Etats sur la nécessité de donner des notifications à temps en cas de situation d'urgence. L'un des principaux effets juridiques de l'accident de Tchernobyl aura d'ailleurs été « la cristallisation en coutume internationale de l'obligation pour les Etats de notifier rapidement tout risque appréciable de dommage transfrontalier » (Rainer GROTE, *op. cit.*, p. 407). Faut-il souligner qu'après la survenance de cette catastrophe en

L'Afrique, et particulièrement les Etats de la C.E.M.A.C. , ne sont pas épargnés par de telles catastrophes. L'explosion de la centrale nucléaire de Tchernobyl est une parfaite illustration de ce que l'atmosphère peut être considéré comme un agent véhiculaire et de diffusion d'une pollution dont l'origine se trouve ailleurs que dans l'air et l'on ne saurait exclure l'hypothèse d'une extension de telles situations dans la sous-région de l'Afrique centrale. D'ailleurs, un an après cette catastrophe, les effets du nuage radio actif de cette explosion continuaient à se manifester dans certains pays de l'Europe.

En Afrique précisément, les Conventions sur les mers régionales de ce continent prévoient l'obligation d'informer tant en ce qui concerne les projets susceptibles d'affecter l'environnement commun qu'en cas de situation d'urgence. Les articles 13, paragraphe 3 des conventions d'Abidjan et de Nairobi soulignent sur ce point l'obligation aux Parties à ces conventions de diffuser des renseignements relatifs aux effets possibles des activités envisagées sur l'environnement. Cette obligation est réaffirmée dans la Convention Africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles, adoptée à Maputo le 11 juillet 2003. L'article XXII, 2.a dispose à cet égard que les Parties coopèrent entre elles et, si cela s'avère approprié et nécessaire, avec d'autres Etats, en particulier

« lorsqu'une situation critique en matière d'environnement ou une catastrophe naturelle survenue dans une Partie est susceptible d'affecter les ressources d'un autre Etat, la Partie concernée fournit dès que possible à cet Etat toutes les données pertinentes disponibles ».

Les dispositions semblables se retrouvaient déjà dans les conventions de Djeddah<sup>861</sup> , du Koweït<sup>862</sup> et dans celle de Montego Bay sur le droit de la mer qui dispose en son article 231 que doivent être notifiées, sans délai, à l'Etat du pavillon et à tout autre Etat intéressé, toutes les mesures prises à l'encontre des navires étrangers pour protéger et préserver le milieu marin tant dans la mer territoriale que dans la zone économique exclusive (Z.E.E). Cette obligation d'information préalable

---

mai 1986, le gouvernement soviétique a été fermement critiqué par les autres Etats pour n'avoir pas notifié à temps l'accident.

<sup>861</sup> Article 11 paragraphe 2

<sup>862</sup> Article 11



est plus consolidée en cas de situation d'urgence, comme le dispose l'article 2 paragraphe 2 de la Convention d'Abidjan :

« Toute partie contractante ayant connaissance d'une situation critique génératrice de pollution dans la zone d'application de la convention informe sans délai l'Organisation et, par l'intermédiaire de cette Organisation ou directement, toute autre Partie contractante qui risque d'être touchée par cette situation critique ».

## **2. La notification des activités potentiellement dangereuses**

« *L'Afrique est un continent insulaire* »<sup>863</sup> entourée de part et d'autre de deux océans et d'une mer. Ce continent est par conséquent exposé à certaines activités potentiellement dangereuses qui nécessitent la mise en place de mécanismes de prévention et de précaution pour faire face aux menaces diverses susceptibles de l'affecter. En dehors de la piraterie maritime qui constitue une préoccupation de l'heure de l'ensemble des pays du golfe de Guinée, l'on s'intéressera davantage aux menaces de pollution marine auxquelles sont exposés la quasi-totalité des Etats de la C.E.M.A.C, d'autant plus qu'ils sont producteurs et exportateurs de pétrole, à l'exception de la République Centrafricaine. L'obligation de notification des situations potentiellement dangereuses trouve donc tout son intérêt. Dès lors, le devoir d'information concerne les différentes formes de pollutions (cinq) ou des mouvements transfrontières de déchets dangereux mentionnés dans les diverses conventions internationales et / ou régionales traitant de la protection de l'environnement, singulièrement du milieu marin et des zones côtières.

Sur le plan international, c'est la Déclaration de Rio qui formule en de termes généraux, le devoir d'information des situations potentiellement dangereuses. Le principe 19 de cette Déclaration énonce précisément que

« les Etats doivent notifier suffisamment à l'avance les Etats pouvant être affectés et leur communiquer toutes les informations pertinentes sur les activités qui peuvent avoir des effets transfrontières sérieusement négatifs sur l'environnement et mener des consultations avec ces Etats rapidement et en toute bonne foi ».

---

<sup>863</sup> L'expression est de Maurice KAMTO, « *Droit de l'environnement en Afrique* », Paris, EDICEF / AUPEL, 1996, pp. 415, p. 259.

Cette obligation générale est complétée par les études d'impact environnemental (ci-après : « E.I.E »). Dans le contexte transfrontière, l'E.I.E traduit l'obligation énoncée par le principe 21 de la Déclaration de Stockholm sur l'environnement qui requiert des Etats que les activités exercées sous leur juridiction ne causent pas de dommage à l'environnement dans d'autres Etats.

L'obligation de mettre en œuvre des mécanismes d'évaluation des risques et d'information des Etats potentiellement exposés est reprise dans de nombreuses conventions consacrées aux questions spécifiques de protection de l'environnement.

Tout d'abord, la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination, adoptée le 22 mars 1989 et entrée en vigueur le 5 mai de la même année dispose en son article 10. 2 que les Parties coopèrent aux fins de communiquer

« sur demande des renseignements, sur la base bilatérale ou multilatérale, en vue d'encourager la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux et d'autres déchets, y compris par l'harmonisation des normes et pratiques techniques visant à une bonne gestion des déchets dangereux et d'autres déchets ».

Les dispositions de la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière<sup>864</sup> sont plus explicites et éclairent davantage sur la notification des situations potentiellement dangereuses. L'article 3, qui traite de la « *notification* » est formulé ainsi qu'il suit :

« Si une activité proposée inscrite sur la liste figurant à l'Appendice I est susceptible d'avoir un impact transfrontière préjudiciable important, la Partie d'origine, en vue de procéder à des consultations suffisantes et efficaces comme le prévoit l'article 5, en donne notification à toute Partie pouvant, selon elle, être touchée, dès que possible et au plus tard lorsqu'elle informe son propre public de cette activité ».

L'alinéa 2 apporte des précisions quant au contenu de la notification. Il s'agit entre autres :

« des renseignements sur l'activité proposée, y compris tout renseignement disponible sur son éventuel impact transfrontière ; des renseignements sur la nature

---

<sup>864</sup> Cette Convention a été adoptée le 25 février 1991 à Espoo et entrée en vigueur le 12 septembre 1997.

de la décision qui pourra être prise ; l'indication d'un délai raisonnable pour la communication d'une réponse au titre du paragraphe 3 du présent article, compte tenu de la nature de l'activité proposée ».

En ce qui concerne la pollution marine, l'on distingue cinq types<sup>865</sup> qui ont donné lieu à des préoccupations au plan international et sous régional. La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer en apporte quelques précisions, notamment en ses articles 204<sup>866</sup>, 205<sup>867</sup> et 206<sup>868</sup> portant respectivement sur la surveillance continue des risques de pollution et des effets de la pollution, la publication des rapports et l'évaluation des effets potentiels des activités.

S'il est vrai que les catastrophes écologiques d'envergure, provoquées par des accidents de navires<sup>869</sup> n'ont pas encore frappé l'Afrique, ce continent n'en est pas moins épargné. En témoignent quelques cas de pollution par les hydrocarbures dus aux accidents de la navigation au large des côtes africaines<sup>870</sup>.

---

<sup>865</sup> Maurice KAMTO note précisément que « les diverses conventions considérées distinguent cinq formes de pollution : la pollution par les navires, la pollution due aux opérations d'immersion, la pollution d'origine tellurique, la pollution résultant d'activités relatives aux fonds marins et la pollution transmise par l'atmosphère. » Voir de cet auteur : Droit de l'environnement en Afrique, *supra*, note n° 863, p. 258.

<sup>866</sup> Article 204. 1 de la Convention des N.U sur le droit de la mer : « Les Etats s'efforcent, dans toute la mesure possible et d'une manière compatible avec les droits des autres Etats, directement ou par l'intermédiaire des organisations compétentes, d'observer, mesurer, évaluer et analyser, par des méthodes scientifiques reconnues, les risques de pollution du milieu marin ou les effets de cette pollution. [...] En particulier, ils surveillent constamment les effets de toutes les activités qu'ils autorisent ou auxquelles ils se livrent afin de déterminer si ces activités risquent de polluer le milieu marin ».

<sup>867</sup> « Les Etats publient les rapports sur les résultats obtenus en application de l'article 204 ou fournissent, à intervalles appropriés, de tels rapports aux organisations internationales compétentes, qui devront les mettre à la disposition de tous les autres Etats ».

<sup>868</sup> « Lorsque les Etats ont de sérieuses raisons de penser que des activités envisagées relevant de leur juridiction ou de leur contrôle risquent d'entraîner une pollution importante ou des modifications considérables et nuisibles du milieu marin, ils évaluent, dans la mesure du possible, les effets potentiels de ces activités sur ce milieu et rendent compte des résultats de ces évaluations de la manière prévue à l'article 205 ».

<sup>869</sup> L'on pense notamment à l'échouage de l'Amoco Cadiz du 16 mars 1978 sur les hauts fonds de Portsall au Nord-Ouest de la Bretagne en France, d'où s'étaient répandues 221 000 tonnes de pétrole brut léger sur plus de 400 km de côte ; celui de l'Exxon Valdez, le 24 mars 1989 dans le détroit de Prince William en Alaska, avec un échappement de 38 500 tonnes de pétrole brut répandant sur environ 250 km<sup>2</sup> de surface maritime une marée gluante.

<sup>870</sup> A titre d'illustration, il s'agit des cas de Mobil Refiner, survenu le 17 décembre 1975 au large des côtes camerounaises à Douala, qui aura été à l'origine du déversement de 45 tonnes de fuel ; du Petro Bouscat, le 21 juin 1979, à 20 milles au large de Douala, de l'Arzen, le 1<sup>er</sup> janvier 1977 sur la côte béninoise. Voir Jean - Pelé FOMETE TAMAFU, thèse de doctorat de 3<sup>e</sup> cycle, « Le droit international de l'environnement marin en Afrique de l'Ouest et du Centre », Yaoundé, Institut des Relations Internationales (I.R.I.C), 1990, pp. 50 - 51.

Les conventions d'Abidjan et de Nairobi disposent à cet égard aux articles 5 que

« les Parties contractantes prennent toutes les mesures appropriées, conformément au droit international, pour prévenir, réduire, combattre et maîtriser dans la zone d'application de la convention la pollution causée par les rejets normaux ou accidentels des navires, et assurent l'application effective, dans ladite zone, des règles et normes généralement admises au niveau international en matière de lutte contre ce type de pollution ».

Cette disposition appelle deux séries d'observation :

En premier lieu, l'initiative d'engager des mesures est laissée au bon vouloir de chaque Etat puisque la formulation de cette disposition demande de prendre « *toutes les mesures appropriées* ». En second lieu, lesdites mesures doivent se conformer au droit international, ce qui attribue de ce fait aux droits régionaux une fonction d'application du droit international en la matière<sup>871</sup>. La Convention Africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles du 11 juillet 2003 prescrit des mesures en ce sens, notamment en son article XXXIV énoncé comme suit : « *Les dispositions de la présente Convention n'affectent pas les droits et les obligations des Parties aux termes des traités, conventions ou accords internationaux existants* ».

L'Afrique est également concernée par les pollutions dues aux opérations d'immersion dans la mer où elle a été l'une des destinations principales des déchets dangereux produits ailleurs. Afin de protéger son environnement marin contre ce type de pollution, les Etats Parties aux Conventions d'Abidjan et de Nairobi se sont engagés certes en de termes toujours imprécis, à « *prendre toutes les mesures appropriées pour prévenir, réduire, combattre et maîtriser dans la zone d'application de la convention* », et d'assurer « *l'application effective, dans ladite zone, des règles et normes générales admises au niveau international* » en la matière.

---

<sup>871</sup> Voir Jean-Pelé FOMETE TAMAFO, *idem*. p. 53.

Ces normes font référence à la Convention de Londres de 1972 relative à la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion des déchets. Dans le plan d'action d'Abidjan par exemple, le paragraphe 22 invite les gouvernements de la région de l'Afrique de l'Ouest et du Centre à ratifier la Convention de Londres en vue de son application dans l'espace régional. Cette convention engage les Etats parties à prendre toutes les mesures possibles à l'effet de prévenir la pollution des mers par l'immersion de déchets et d'autres matières susceptibles de mettre en danger la santé de l'homme, de nuire aux ressources biologiques, à la faune et à la flore marines, de porter atteinte aux agréments ou de gêner toutes autres utilisations légitimes de la mer.

Pour Maurice Kamto,

« ce renvoi aux règles et normes du droit international relatives à cette matière, et plus précisément à la Convention de Londres de 1972 laisse perplexe et pourrait être interprété comme une manière de paresse intellectuelle, en tout cas une solution de facilité, dans la mesure où la Convention de Londres en question encourage les Etats ayant des intérêts communs dans des régions géographiques déterminées à conduire des accords appropriés en vue de les compléter (Préambule, *al.* 7). L'adoption d'un protocole additionnel complétant et adaptant en un seul texte la convention internationale serait une solution plus logique, ce qui est le cas dans le cadre de certaines mers régionales, notamment la Méditerranée et la mer de Caraïbe ; la Convention d'Abidjan de 1981 ouvre également cette possibilité »<sup>872</sup>.

Les pollutions provenant des sources telluriques sont les principales causes de la dégradation de l'environnement dans les zones côtières. Tout comme dans le premier cas, il importe aussi d'entrevoir des stratégies de notification et de transmission rapide des données pour y faire face.

### **C- L'obligation de concertation et de consultation**

Au devoir de coopérer se greffent souvent l'obligation de concertation et de consultation. Cette dernière est le « *fait pour plusieurs sujets de droit de se consulter*

---

<sup>872</sup> Maurice KAMTO, *op. cit.*, p. 261.

à l'occasion d'une circonstance déterminée »<sup>873</sup>. Autrement dit, elle fait référence à l'élaboration et à la « mise en œuvre en commun des programmes et des projets d'intérêt mutuels sur la base de consultations et d'accords entre toutes les parties concernées [...] »<sup>874</sup>. C'est également dans ce sens que le terme a été clarifié par la sentence arbitrale rendue en l'affaire du Lac Lanoux : la consultation consiste « pour l'Etat informé par un autre, à manifester son opinion devant une négociation, sans que celle-ci préjuge d'ailleurs d'une obligation d'aboutir à une solution négociée »<sup>875</sup>.

Pour autant, si une activité projetée ou en cours est susceptible d'avoir un impact transfrontière préjudiciable important, la partie initiatrice du projet, en vue de procéder à des consultations, en donne notification à toutes les parties pouvant être touchées par ce projet. La Convention de Vienne sur la sûreté nucléaire du 20 septembre 1994 l'illustre bien. En son article 17, paragraphe 4, elle prévoit que chaque partie prenne des mesures nécessaires afin que les procédures appropriées soient mises en place et appliquées en vue

« de consulter les parties contractantes voisines d'une installation nucléaire en projet, dans la mesure où cette installation est susceptible d'avoir des conséquences pour elles, et, à leur demande, de leur communiquer des informations nécessaires afin qu'elles puissent évaluer et apprécier elles-mêmes l'impact possible sur leur propre territoire de l'installation nucléaire du point de vue de la sûreté ».

L'obligation de consultation engage donc l'Etat potentiellement pollueur à être disposé à discuter de l'information qu'il a transmise à l'Etat virtuellement victime, qui peut à son tour formuler des observations sur le projet en cause. La consultation ne fait pas intervenir un accord avec l'Etat susceptible d'être affecté, mais elle exige au contraire la prise en compte du point de vue de cet Etat. En réalité, « la consultation implique davantage que la simple notification, mais moins que le consentement »<sup>876</sup>. Le principe d'égalité souveraine entre Etats, consacré en droit international entraîne comme conséquence l'inexistence d'un quelconque droit de veto d'un Etat à

---

<sup>873</sup> Jean SALMON, (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, op. cit., p. 247.

<sup>874</sup> Acte final de la Conférence d'Helsinki du 1<sup>er</sup> août 1975, paragraphe relatif aux formes et méthodes de coopération entre les Etats participants. Voir Jean SALMON, *idem*, p. 247.

<sup>875</sup> Voir André GERVAIS, « Affaire du lac Lanoux. Etude critique de la sentence arbitrale », A.F.D.I., 1960, p. 389. Cité par Maurice KAMTO, *supra*.

<sup>876</sup> L. KIRGIS Jr., *Prior Consultation in International Law*, Charlottesville, University Press of Virginia, 1983, p. 11. Cité par Rainer GROTE, op. cit., note n° 843, p. 414.

l'encontre des activités d'un autre Etat. En revanche, la consultation apparait comme une démarche préalable importante à la négociation ; cette dernière nécessitant un déploiement important en vue de la conclusion d'un accord tel qu'on peut le relever dans l'Affaire du Lac Lanoux.

L'un des éléments déterminants qui permet de reconnaître les relations internationales est qu'il s'agit des rapports sociaux qui vont au-delà des frontières des Etats. En ce sens, la concertation tient une place de choix dans les relations transfrontières et particulièrement dans le droit des pollutions. Dans ce contexte, l'on peut la définir comme toute « *discussion informelle tendant à l'harmonisation des points de vue et au rapprochement des positions afin de parvenir à une attitude commune* »<sup>877</sup>. Toute chose qui justifie sa préconisation par de nombreux instruments juridiques relatifs notamment aux mers régionales.

La Convention Africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles dispose en son article XXII. 2 b) que :

« Lorsqu'une Partie a des raisons de croire qu'un programme, une activité ou un projet projeté dans une zone relevant de sa juridiction peut avoir un impact négatif sur les ressources naturelles d'un autre Etat, elle fournit à cet autre Etat des informations pertinentes sur les mesures projetées et ses effets possibles, et tient des consultations avec ledit Etat ».

La Convention de 1992 sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux, institue l'organisation des consultations entre les Parties riveraines sur la base de la réciprocité, de la bonne foi et du bon voisinage, à la demande quelconque de l'une de ces Parties<sup>878</sup>.

Enfin, l'obligation de consultation est judicieusement formulée en ce qui concerne les questions de prévention et de réduction des catastrophes dans la Convention de Lomé IV. L'article 41 de cette Convention dispose que :

---

<sup>877</sup> Jean SALMON, *supra*. p. 222.

<sup>878</sup> Selon l'article 10 de la Convention de 1992, « *ces consultations visent à instaurer une coopération au sujet des questions visées par les dispositions de la présente Convention. Toute Convention de ce type est menée par l'intermédiaire d'un organe commun créé en application de l'article 9 de la présente Convention, lorsqu'un tel organe existe* ».

« Les Parties reconnaissent l'utilité d'échanges de vues, par le biais des mécanismes de consultation prévus dans la Convention, au sujet de risques écologiques majeurs, soit de portée planétaire (tels que l'effet de serre, le dépérissement de la couche d'ozone, l'évolution des forêts tropicales etc.) soit de portée plus spécifique et résultant de l'application de technologies industrielles. De telles consultations pourront être demandées par l'une ou l'autre partie, dans la mesure où ces risques peuvent affecter concrètement les parties contractantes et ont pour objet d'évaluer les possibilités d'actions conjointes conformément aux dispositions de la Convention. Le cas échéant, les consultations permettront également de procéder à des échanges de vues avant les discussions menées à ce sujet dans les enceintes internationales appropriées »<sup>879</sup>.

Ces stratégies opérationnelles ont en définitive pour point commun le rapprochement des Etats ; au centre de certains principes communautaires comme la solidarité et la subsidiarité.

## **Section II- Les préconisations des principes communautaires nécessaires favorisant la mise en place d'un droit sous régional de sécurité civile**

Qu'il s'agisse de tremblement de terre, d'éruption volcanique, d'inondation ou de sécheresse aigue, chaque fois qu'une catastrophe d'envergure se produit, les Etats ont généralement recours à l'assistance internationale. Dans les Etats de la C.E.M.A.C, ce secours extérieur repose encore sur des principes non codifiés et spontanés. Il s'avère par conséquent nécessaire de mettre en place des mécanismes communautaires devant concourir à l'aboutissement d'un droit sous régional en matière de prévention et de gestion des catastrophes. Les principes et mécanismes communautaires contribuant à cette fin sont au nombre de deux : le principe de solidarité et le principe de subsidiarité.

Il importe de rappeler au préalable que dans les espaces communautaires les ayant expérimentés, notamment l'Europe, auxquels il sera fait référence dans l'analyse, la question de l'existence de principes communautaires propres à la sécurité civile est controversée.

---

<sup>879</sup> Article 41 de la IVe Convention de Lomé du 15 décembre 1989.



Stéphane Calimache notait en ce qui concerne le principe de subsidiarité que « la sécurité civile n'est pas une compétence communautaire, [et que] les institutions européennes n'intervenant qu'en soutien des actions menées par les Etats membres [ , i] l est donc logique au regard du respect du principe de souveraineté des Etats que l'Europe n'intervienne qu'à titre subsidiaire »<sup>880</sup>.

Francis Delperee<sup>881</sup> pour sa part, invite à envisager le principe de subsidiarité dans toute une autre perspective. Il en formule pour se faire deux précisions :

D'abord, selon cet auteur,

« le principe de subsidiarité s'affirme dans l'Etat, et pas contre l'Etat et en dehors de l'Etat. Il doit être compris comme un principe qui cherche à résoudre quelques-uns des problèmes qui se présentent dans les grandes institutions, notamment dans les institutions complexes. Il ne s'agit pas de supprimer ces institutions [...] mais il faut aménager sur d'autres bases leur organisation ou leur fonctionnement ».

En second lieu, ce principe

« s'affirme [...] dans l'Union européenne, et pas contre l'Union ou en dehors de l'Union. Il indique une méthode institutionnelle. Il ne se présente pas comme la baguette magique qui va résoudre, comme par enchantement, toutes les difficultés que rencontrent l'Union et les Etats membres. Il veut simplement être une méthode utile pour résoudre certaines difficultés ».

Dans le cadre des Etats de la C.E.M.A.C, l'on s'intéresse au principe de subsidiarité ; compte tenu d'une part, de la spécificité même de la sécurité civile, et d'autre part, du respect de l'intégrité territoriale desdits Etats. C'est par conséquent de manière subsidiaire qu'il sera possible de faire jouer une instance supranationale qui se situerait au-dessus de ces Etats chaque fois que son action s'avèrerait efficace que celle de l'Etat concerné. Ainsi conçu, l'on observe aussi que ce principe est lié à celui de la proportionnalité qui en est d'ailleurs son corollaire.

Le principe de solidarité quant à lui, très ancien et présent dans de nombreux textes internationaux, est établi depuis longtemps en droit international et prend toute

---

<sup>880</sup> Stéphane CALIMACHE, *L'Europe et la sécurité civile*, Thèse en vue de l'obtention du diplôme de doctorat, Université de Paris Descartes (Paris V), 2012, pp. 542. , spéc. p. 228.

<sup>881</sup> Francis DELPEREE, « *Le principe de subsidiarité* », [www.aeflib.eu/IMG/pdf/intervention\\_de\\_François\\_Delperee](http://www.aeflib.eu/IMG/pdf/intervention_de_François_Delperee). Consulté le 13 octobre 2014.

sa dimension dans les opérations de soutien et d'assistance des Etats après une catastrophe. Bien que n'ayant pas encore connu une catastrophe d'envergure impliquant plus d'un Etat de la sous-région, la tendance aujourd'hui est orientée vers des démarches altruistes et d'assistance mutuelles.

L'on évoquera donc successivement le principe de solidarité qui tend à s'imposer comme pierre angulaire des systèmes de sécurité civile (Paragraphe I), et le principe de subsidiarité (Paragraphe II).

### **Paragraphe I- La préconisation du principe de solidarité en matière de sécurité civile**

L'un des principes sur lequel repose la protection des personnes, des biens et de l'environnement en cas de catastrophe est celui de la solidarité entre les Etats. La solidarité en cas de catastrophe a d'abord été l'œuvre des hommes, pour faire face aux nécessités les plus pressantes. Par la suite, la religion en a fait un impératif moral en organisant l'aide aux victimes avant que n'interviennent l'Etat et les organisations privées telles que la Croix - Rouge ou les organisations non gouvernementales. Au cours des dernières décennies, la solidarité entre Etats s'est profondément transformée. Elle s'impose aujourd'hui sur le plan universel et apparaît comme une nécessité de protéger les individus en termes de sécurité et de garantie de droit.

Cette exigence de solidarité est ancienne ; elle s'est d'abord affirmée autour des considérations d'ordre philosophique ; puis, concrétisée et mise en œuvre sur le plan juridique (A). Aujourd'hui, l'on assiste à une mutation de cette notion autour du principe de la responsabilité de protéger (B).

#### **A- La solidarité, une considération philosophico- juridique**

La solidarité est une dépendance mutuelle, ou un sentiment qui pousse les hommes à s'entraider. Elle s'entend selon Jean Salmon comme un ensemble de « *relations entre personnes juridiques ayant conscience d'une communauté d'intérêt* »

»<sup>882</sup>. Elle est avant tout un élan de cœur qui entraîne le refus de l'indifférence devant la souffrance et la misère et apparaît sur le plan philosophique comme le guide d'une conduite sociale qui place l'homme au-dessus de toute considération. Dès lors, la solidarité doit apparaître sur le plan juridique comme le fondement souhaitable de certaines actions (notamment l'entraide) de l'Etat.

### 1. Les exigences philosophiques de la solidarité

La sécurité humaine, y compris le respect des droits de l'homme et de la dignité de la personne humaine, tendent à s'imposer comme des objectifs fondamentaux recherchés tant au niveau des Etats qu'à celui des institutions internationales modernes. L'idée est que ces droits sont inhérents à la nature même de l'homme qui les tient de la loi naturelle d'après les doctrines rationalistes du droit naturel<sup>883</sup>, ou de Dieu à l'image duquel il est fait, selon la conception théologique ou religieuse. Les exigences philosophiques de la solidarité sont par conséquent structurées autour d'un certain nombre de valeurs fondamentales communes qui mettent l'homme et l'humanité au centre de toutes les préoccupations. Sur la question, Maurice Kamto y voit l'idée d'une sacralisation de l'homme et d'une exaltation de l'humanité.

La nécessité de garantir une protection de l'homme remonte depuis l'origine de l'humanité. Le courant chrétien tout d'abord, fondé sur le salut des âmes individuelles, trouve nécessairement dans l'homme la valeur la plus haute. « *Le chrétien, écho de la volonté divine, ne souffre rien qui l'égale dans l'ordre des êtres créés* »<sup>884</sup> écrivait Georges Burdeau. Le courant rationaliste ensuite, fait participer l'individu à la valeur suprême de la raison qui est en lui. Enfin, les naturalistes, avec Rousseau et Kant, trouvant dans la liberté intérieure le principe de toute moralité, associe l'homme à la valeur absolue de la liberté dont il est le support et la fin. Dans la doctrine, Georges Scelle, partisan du monisme juridique, considère que le droit

---

<sup>882</sup> Jean SALMON, *supra*, p. 1040.

<sup>883</sup> PUFENDORF, *Les devoirs de l'homme et du citoyen tels qu'ils lui sont prescrits par la loi naturelle*, 6<sup>e</sup> éd. , Londres, Jean Nourse, 1741. Cité par Maurice KAMTO, (dir.), *La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et protocole y relatif portant création de la Cour africaine des droits de l'homme. Commentaire article par article*, Bruxelles, Bruylant, 2011, pp. 1628, p.69.

<sup>884</sup> Georges BURDEAU, *Traité de sciences politiques*, tome V, Paris, L.G.D.J, 1953, pp. 777, p. 266.

international et le droit interne relèvent d'un même édifice juridique où l'individu est le véritable sujet de droit.

La diversité des effets et l'horreur causées par les deux dernières guerres mondiales replacent la sécurité humaine au centre des préoccupations. L'homme est hissé sur le promontoire du sacré, et tout ce qui touche à sa dignité ne laisse indifférent<sup>885</sup>. La Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948 traduit au plus haut point cette volonté affirmée de la dignité et de la valeur humaine. Bien que relevant du « *droit mou* », elle est le point de départ de l'expansion de la protection internationale des droits de l'homme à travers l'adoption de plusieurs instruments juridiques régionaux, dont la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples qui reconnaît d'une part, que « *les droits fondamentaux de l'être humain sont fondés sur les attributs de la personne humaine, ce qui justifie leur protection internationale et que d'autre part, la réalité et le respect des droits du peuple doivent nécessairement garantir les droits de l'homme* »<sup>886</sup>.

Cette formulation du quatrième paragraphe du préambule de la Charte africaine appelle quelques observations, notamment en ce qui concerne la protection de la personne humaine, fruit de la volonté affichée de l'Afrique de s'approprier le combat pour la dignité humaine à partir de son prisme culturel propre. Cette option du référentiel culturel de la Charte est soulignée au cinquième paragraphe du préambule en ces termes : « *[t]enant compte des vertus de leurs traditions historiques et des valeurs de civilisation africaine qui doivent inspirer et caractériser leurs réflexions sur la conception des droits de l'homme et des peuples* ».

Il est question dans ce contexte de rechercher ce que la réflexion sur ce sujet peut permettre de tirer des traditions et des valeurs de civilisation africaine. En faisant référence aux traditions historiques et aux valeurs de civilisation africaine, l'on peut penser, comme le soulignait Maurice Kamto, que

« les Etats africains cherchent à ériger en normes communes les valeurs communautaires positives relatives à la personne humaine, à sa place dans la

---

<sup>885</sup> Maurice KAMTO, *La volonté de l'Etat en droit international*, Recueil des cours de l'Académie de droit international, La Haye, 2007 Martinus Nijhoff Publishers, pp. 428, pp. 317-318.

<sup>886</sup> Préambule de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples adoptée en juin 1981 à Nairobi au Kenya.

cosmogonie africaine, au statut qui doit lui être accordé à la lumière des pratiques positives convergentes érigées en valeurs de civilisation »<sup>887</sup>.

Cet enracinement culturel vise à promouvoir la protection des valeurs traditionnelles reconnues par la communauté<sup>888</sup>. L'article 17 paragraphe 3 de la Charte africaine en fait d'ailleurs « *un devoir de l'Etat dans le cadre de la sauvegarde des droits de l'homme* ». Dans la plupart des traditions africaines, la personne humaine est considérée comme un don de Dieu, d'où dérive son caractère d'être sacré qui impose que lui soient attachés des droits inaliénables et transcendants, s'imposant à tout le monde.

Toutefois, la protection ne se limite pas à l'édification des normes juridiques, elle demande qu'elle soit effectivement mise en œuvre. Sous ce rapport, la protection des droits de l'homme se heurte en Afrique et notamment dans les Etats de la C.E.M.A.C. , à des contraintes qui atténuent le volontarisme normatif des Etats. Il y a donc lieu de relever le défi de la démocratie, prédictat<sup>889</sup> du respect des droits de l'homme ainsi que celui du sous-développement et de l'extrême pauvreté qui minent les efforts démocratiques et compromettent l'effectivité des droits de l'homme.

En tout état de cause, l'humanité tend inexorablement vers la prise en compte de ces droits inhérents à la personne humaine. Il n'en saurait être autrement dans la mesure où se consolide sur la scène internationale des normes impératives de droit international général, ce qui introduit dans le droit positif,

« l'idée d'un ordre public de la communauté internationale, sur le modèle de l'ordre public interne [...] pour tenter de mettre en place un droit objectif auquel les parties ne peuvent déroger, dont les obligations sont prises à l'égard de la communauté internationale dans son ensemble et dont la violation entraînerait une responsabilité accrue »<sup>890</sup>.

---

<sup>887</sup> Maurice KAMTO (dir.), *La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et protocole y relatif portant création de la Cour africaine des droits de l'homme. Commentaire article par article*, *Supra*, p. 70.

<sup>888</sup> Ces valeurs traditionnelles sont celles de la famille, de la solidarité, du devoir envers les personnes et la communauté.

<sup>889</sup> L'expression est de Maurice KAMTO.

<sup>890</sup> Jean SALMON (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 789.

La communauté internationale devient sous ce prisme « *gardien* » d'un certain nombre de valeurs au rang desquelles l'accent est accordé à la dignité de l'homme et à la protection de ses droits.

## **2. La solidarité, une considération juridique**

Elle est de source onusienne. Un système international de coordination des secours et de l'aide a été mis en place par les Nations Unies. Une coopération internationale effective apparaît donc à cet égard indispensable pour la protection des personnes en cas de catastrophe. Le Secrétaire général des Nations Unies l'a d'ailleurs fait remarquer :

« La foi dans la dignité et la valeur de la personne humaine, telle qu'elle est exprimée dans le préambule de la Charte des Nations Unies, est et doit être la motivation première de la communauté internationale à fournir une assistance humanitaire. La notion de solidarité internationale, si souvent invoquée à la suite des cas d'urgence majeure et compris comme un sentiment de responsabilité envers les personnes en détresse, prend également sa source dans les principes moraux de la Charte [...] »<sup>891</sup>.

Dans la même lancée, l'expert indépendant sur les droits de l'homme et la solidarité internationale souligne que la solidarité internationale et la coopération internationale sont fondées sur la notion de responsabilité commune. Et, qu'au sens large,

« [!]a solidarité est une communauté de responsabilités et d'intérêts entre les individus, les groupes et les Etats, liés à l'idéal de fraternité et à la notion de coopération. La relation entre la solidarité internationale et la coopération internationale est une relation intégrale, la coopération internationale étant le moyen fondamental par lequel les objectifs collectifs et la communauté d'intérêt sont réalisés ».

---

<sup>891</sup> A/45/587, par. 5. Voir Eduardo VALENCIA-OSPINA, Deuxième rapport sur la protection des personnes en cas de catastrophe, Nations Unies, A/CN.4/615, 4 mai- 5 juin et 6 juillet- 7 août 2009, p. 17.

En outre, la Déclaration du Millénaire a placé la solidarité au nombre des « *valeurs fondamentales* » qui doivent sous-tendre les relations internationales<sup>892</sup>. Cette Déclaration mentionne également que

« les problèmes mondiaux doivent être gérés de telle façon que les coûts et les charges soient justement répartis conformément aux principes fondamentaux de l'équité et de la justice sociale. Ceux qui souffrent ou qui sont particulièrement défavorisés méritent une aide de la part des privilégiés »<sup>893</sup>.

Doivent également être soulignées ici, les initiatives de l'Organisation Internationale de Protection Civile (ci-après : « O.I.P.C ») dans le but de rapprocher et de favoriser la solidarité entre les entités nationales. Au-delà de la contribution de l'O.I.P.C dans la création et le renforcement des structures nationales de sécurité civile, elle a pour ambition d'unir les structures nationales de sécurité civile en s'efforçant de leur donner une identité commune à travers les valeurs universellement connues et acceptées. Elle favorise et encourage également la solidarité entre les Etats membres.

Au regard de ce qui précède, la solidarité peut revêtir plusieurs acceptions, et est diversement appréciée selon les domaines d'étude.

Le terme dérive du latin *solidus* (massif) et de l'expression latine *in solidum* qui signifie « *pour le tout* ». Du point de vue juridique, l'on parle de solidarité chaque fois que plusieurs personnes ont une obligation commune, qu'il s'agisse d'une dette contractuelle, délictuelle, ou liée à la possession commune d'une chose ou d'un droit. Moralement, le terme évoque la générosité ou l'humanité ; sur le plan socio-politique, la solidarité renvoie à la fraternité. Il s'agit, selon le Grand dictionnaire Le Robert, des relations entre personnes ayant conscience d'une communauté d'intérêts.

Cette idée de solidarité est essentielle dans l'espace C.E.M.A.C. , car elle est au centre de toute réflexion d'intégration sous régionale. D'après A. Marchal, l'intégration implique non seulement la mise en place d'une autorité commune « *capable de réaliser l'unité de décision qui est [...] la conséquence ultime de l'intégration* », mais aussi la solidarité car intégrer, c'est créer « *tout un réseau* »

---

<sup>892</sup> Résolution 55/2 de l'Assemblée générale, en date du 8 septembre 2000.

<sup>893</sup> *Idem*.

*complexe et enchevêtré de liens étroits de solidarité* », cette dernière impliquant « *l'idée de destin commun dans le succès comme dans l'adversité* »<sup>894</sup>. La solidarité est donc une réponse apportée par des Etats, mais aussi par des individus agissant individuellement ou collectivement, face à une situation qui accuse une défaillance ou une carence à laquelle il convient de remédier. En ce sens, elle tient une place importante dans l'entraide entre les Etats, qui en est son fondement.

En effet, le tremblement de terre de Lisbonne en plein cœur des Lumières, qui fit, selon des estimations variables, 25 000 victimes, est l'une des illustrations qui marquait déjà pour la première fois vraisemblablement, un élan de solidarité face aux catastrophes<sup>895</sup> à l'échelon européen.

La solidarité est également consacrée dans les instruments régionaux africains. La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples indique que les individus et les groupes devraient disposer de leurs richesses « *en vue de renforcer l'unité et la solidarité africaine* »<sup>896</sup>.

L'on retrouve une expression du principe de solidarité dans le préambule du Traité instituant la C.E.M.A.C. Au paragraphe 5 de ce Traité, les gouvernements des Etats de cette communauté ont clairement exprimé leur désir « *de renforcer la solidarité entre leurs peuples dans le respect de leurs identités nationales respectives* »<sup>897</sup>.

L'assistance en cas de catastrophe étant aujourd'hui consacrée par les instruments juridiques universels, il est impératif que les Etats s'inspirent des

---

<sup>894</sup> A. MARCHAL, *L'intégration territoriale*, Paris, P.U.F, Que sais-je ?, 1965, pp. 22-23.

<sup>895</sup> V. Grégory QUENET, « *Les tremblements de terre aux XVIIe et au XVIIIe siècle. La naissance d'un risque* », Champ Vallon, 2005, pp. 450-451. Cité par Ph. BILLET, « Le droit communautaire face aux catastrophes naturelles : la construction d'un droit de la solidarité », in Jean LAVIEILLE / Julien BETAILLE / Michel PRIEUR (dir.), *Les catastrophes écologiques et le droit : échec du droit, appels au droit*, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 132. Ainsi que Grégory QUENET le rappelait à l'occasion de cette catastrophe, « *le 25 novembre 1755, le roi d'Espagne fait parvenir au Portugal des secours en vivres et en argent et ordonne aux gouverneurs des provinces limitrophes d'en faire de même. Quelques jours plus tard, le roi d'Angleterre envoie 25 000 livres et des provisions. [...] La ville de Hambourg, qui compte de nombreux ressortissants au Portugal, lui emboîte le pas en faisant partir quatre navires. Elle renouvelle le geste quelques mois plus tard, sous forme cette fois-ci de matériaux de construction. Le 11 janvier 1758, la reine des Deux-Siciles envoie à Lisbonne une somme importante à distribuer aux habitants réduits à la misère* ».

<sup>896</sup> Article 21, par. 4. de la Charte.

<sup>897</sup> Préambule du Traité instituant la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale, signé à Ndjamena, le 16 mars 1994.



expériences étrangères de leurs homologues ayant un passé et un vécu de solidarité interétatique. Il s'agira alors d'aller au-delà des dispositions contenues dans les Traités et autres instruments internationaux, régionaux ou sous régionaux, qui sont du reste « *proclamatoires* » et sans valeur contraignante, et mettre en place une véritable politique de solidarité qui permet de dépasser les « *mutualités quotidiennes* »<sup>898</sup> facilitées par la proximité géographique. L'objectif est de parvenir à des comportements plus positifs, l'assistance dans une démarche humaniste mue par une obligation morale d'aider la communauté en détresse. L'assistance joue un rôle décisif dans l'atténuation des conséquences des catastrophes ; son rôle est déterminant et crucial lorsque ces catastrophes frappent les pays en voie de développement, notamment ceux de l'espace de la C.E.M.A.C. , pauvres et insuffisamment armés pour y faire face.

Quoi qu'il en soit, la question de l'assistance en cas de catastrophe est délicate, dans la mesure où la souveraineté reste un principe fondamental du droit international et que par ailleurs, toute intervention, même humanitaire, est *a priori* qualifiée d'acte d'ingérence. Dans le cadre de cette solidarité entre Etats de la sous-région, il s'avère aussi nécessaire de procéder à un examen minutieux des aspects juridiques de l'assistance internationale en cas de catastrophe, afin de préserver l'intégrité territoriale de ces Etats. Pour ce faire, résoudre une double obligation se pose : l'obligation d'assister et l'obligation d'être assisté.

Dans le premier cas, il n'existe pas en l'état du droit international coutumier, une obligation imposant à un Etat de fournir aide et assistance à un autre, victime d'une catastrophe.

P. Macalister- Smith a toutefois fait remarquer que « *le principe de solidarité internationale et des considérations humanitaires fondamentales indiquent l'existence d'une obligation coutumière erga omnes à la charge des Etats* »<sup>899</sup>. Mais, une telle affirmation relève davantage de la *lege ferenda* que de la *lege lata*. En effet,

---

<sup>898</sup> Selon l'expression de J.- P. LEGUAY, *Vivre en ville au Moyen-âge*, éd. J.-P. Gisserot, 2005, coll. « Les classiques de l'histoire », p. 8. Cité par Ph. BILLET, « Le droit communautaire face aux catastrophes naturelles : la construction d'un droit de solidarité », in : Jean-Marc LAVIEILLE / Julien BETAILLE / Michel PRIEUR (dir) , *op. cit.* , p. 132.

<sup>899</sup> P. MACALISTER- SMITH, *International Humanitarian Assistance ; Disaster Relief Actions in International Law and Organization*, Dordrecht, Nijhoff, 1985, p. 163.

sur la base de la pratique des Etats, ceux faisant l'objet d'une demande d'aide d'urgence ont le devoir d'évaluer cette demande de bonne foi, et de déterminer leur volonté d'intervention en fonction de leur capacité matérielle. Cette idée est reprise par le principe 18 de la Déclaration de Rio qui énonce que « *la communauté internationale doit faire tout son possible pour aider les Etats sinistrés* »<sup>900</sup>.

En ce qui concerne l'existence d'une règle juridique obligeant les Etats d'accepter l'aide internationale qui leur est offerte pour réduire les effets des catastrophes, l'Assemblée générale des Nations Unies et le préambule de la Stratégie de Yokohama en apportent quelques éclairages.

Pour cette instance onusienne, la Résolution 45/182 relative au « *renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence de l'Organisation des Nations Unies* » dispose en son point 1.3 que :

« La souveraineté, l'intégrité territoriale et l'unité nationale des Etats doivent être pleinement respectées en conformité avec la Charte des Nations Unies. Dans ce contexte, l'aide humanitaire devrait être fournie avec le consentement du pays touché et en principe sur la base d'un appel du pays touché »<sup>901</sup>.

Les Etats conservent donc une large part de leur souveraineté en ce qui concerne le déploiement de l'aide d'urgence sur leur territoire. Celle - ci est toujours fournie dans les limites posées par l'Etat bénéficiaire et conformément à sa réglementation nationale<sup>902</sup>.

Afin d'améliorer ce dispositif d'assistance et d'entraide mutuelle, et parvenir à un mécanisme de coopération efficace auquel tous les acteurs de sécurité civile de la

---

<sup>900</sup> Voir Déclaration de Rio.

<sup>901</sup> Nations Unies, doc. A/RES.46/182, « Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence de l'Organisation des Nations Unies ». Cette Résolution est suffisamment claire et précise quant aux responsabilités des Etats dans l'assistance des victimes de catastrophe. Le paragraphe 4 de son article 1 est ainsi libellé : « *C'est à chaque Etat qu'il incombe au premier chef de prendre soin des victimes de catastrophes naturelles et autres situations d'urgence se produisant sur son territoire. Le rôle premier revient donc à l'Etat touché dans l'initiative, l'organisation, la coordination et la mise en œuvre de l'aide humanitaire sur son territoire* ». Le même principe est rappelé dans le préambule de la Stratégie de Yokohama pour un monde plus sûr : « *Il incombe au premier chef à chaque pays d'assurer la protection de sa population, de son infrastructure et des autres éléments de son patrimoine national contre les conséquences des catastrophes* ».

<sup>902</sup> Cette règle a été rappelée par la résolution 46/182 de l'Assemblée générale des Nations Unies qui dispose que l'assistance en cas de catastrophe « *devrait être fournie conformément au droit international et à la législation nationale* ».

sous-région seraient associés, il est également recommandé de mettre en place « *une clause de solidarité* » dont l'objectif viserait le déclenchement d'une action commune si un Etat était victime d'une catastrophe naturelle ou d'origine humaine.

L'exemple de l'Union Européenne mérite d'être cité. L'on pourrait même envisager sa transposition dans la sous-région en tenant compte des spécificités de cet espace<sup>903</sup>.

Cette clause de solidarité ambitionne de renforcer la solidarité entre les Etats membres de l'Union, et constitue, au regard des missions de prévention et d'assistance qui lui sont attachées, l'expression ultime de la solidarité existant entre les peuples, résolus à forger un destin commun.

L'analyse de cet article 222 de la version consolidée du Traité de Lisbonne est intéressante à plus d'un titre, notamment dans la perspective de la mise en place d'un droit communautaire en matière de sécurité civile. L'on peut y déceler quelques axes d'analyse sur lesquels s'appuyer en vue d'une consolidation des mécanismes communautaires de sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C.

En premier lieu, le paragraphe 1 fait état d'une action conjointe de l'Union et des Etats membres ; ce qui sous-entend que l'intervention ne s'apparente plus à une simple collaboration entre Etats membres, et apparaît davantage comme une obligation interpellant tous les Etats membres. Ce paragraphe premier insiste d'ailleurs sur la mobilisation de tous les moyens de l'Union, y compris les moyens militaires, en cas de catastrophes. Cette spécificité dénote bien, selon Stéphane Calimache, « *la volonté de développer une coopération civilo-militaire applicable à la sécurité civile* »<sup>904</sup>.

---

<sup>903</sup> En effet, le Traité de Lisbonne qui instaure une clause de solidarité l'énonce comme suit :

L'Union et ses Etats membres agissent conjointement dans un esprit de solidarité si un Etat membre est l'objet d'une attaque terroriste ou la victime d'une catastrophe naturelle ou d'origine humaine. L'Union mobilise tous les instruments à sa disposition, y compris les moyens militaires mis à sa disposition par les Etats membres, pour : a) prévenir la menace terroriste sur le territoire des Etats membres ; protéger les institutions démocratiques et la population civile d'une éventuelle attaque terroriste ; porter assistance à un Etat membre sur son territoire, à la demande de ces autorités politiques, dans le cas d'une attaque contre le terrorisme ; b) porter assistance à un Etat membre sur son territoire, à la demande de ces autorités politiques, en cas de catastrophes naturelles ou d'origine humaine (Article 222 de la version consolidée du Traité de Lisbonne).

<sup>904</sup> Stéphane CALIMACHE, *l'Europe et la sécurité civile*, op. cit. ,

En second lieu, cet article 222 dispose que suite à une sollicitation d'un Etat membre, les autres Etats lui apportent une assistance. De cette formulation, l'on peut déduire qu'une obligation morale s'impose aux Etats de se porter mutuellement assistance. L'assistance cesse d'être perçue comme une possibilité ou comme une volonté dépendant des Etats. *La notion de volonté perd par conséquent son acception volontariste pour revêtir un statut de devoir ou d'obligation morale envers les autres*<sup>905</sup>.

En tout état de cause, dans la transposition d'une telle clause de solidarité, il s'agira de mobiliser l'ensemble des fonctions d'anticipation, d'intervention et de réhabilitation afin de pouvoir réagir avec toute l'efficacité requise en situation de crise. Il importera aussi de compléter les dispositifs d'entraide mutuelle et de la clause de solidarité par un mécanisme dynamique et opérationnel : c'est la solidarité financière et matérielle.

La solidarité financière implique la mise en place d'un fonds de solidarité et la mobilisation d'autres financements nécessaires à la lutte contre les catastrophes.

Militer pour la mise en place d'un fonds de solidarité sous régional d'urgence, est une preuve de la reconnaissance de l'importance des questions posées par les catastrophes dans l'espace de la C.E.M.A.C. C'est en plus une manifestation d'une certaine solidarité à l'égard des populations touchées par des catastrophes majeures, par l'apport d'une aide financière qu'un tel fonds pourrait dégager pour contribuer, dans les plus brefs délais, au rétablissement des conditions de vie normale quand survient une catastrophe majeure.

Un tel fonds de solidarité aurait pour objectif de compléter les efforts des Etats concernés par une catastrophe, en couvrant une partie de leurs dépenses publiques afin d'aider l'Etat bénéficiaire à réaliser les actions urgentes de première nécessité<sup>906</sup>.

---

<sup>905</sup> Stéphane CALIMACHE.

<sup>906</sup> Les actions d'urgence de première nécessité sont entre autres : La remise en état de fonctionnement des infrastructures essentielles (énergie, eau, télécommunication, transport, santé, enseignement, la mise en œuvre des mesures provisoires d'hébergement et la prise en charge des services de secours destinés aux besoins immédiats des populations ; la sécurisation des

La nécessité d'apporter plus de garantie à la protection des individus est à l'origine de l'émergence d'un concept nouveau de droit d'ingérence humanitaire : la responsabilité de protéger. Elle s'impose comme une exigence récente de la solidarité.

### **B- Les exigences récentes de la solidarité : le principe de responsabilité de protéger**

La responsabilité de protéger « *consiste, en substance, à fournir protection et aide à des populations en péril* »<sup>907</sup>. Tout comme ses devancières<sup>908</sup>, le principe de responsabilité de protéger a suscité depuis quelques décennies, de nombreuses controverses sur la scène internationale. Pour certains, adeptes du respect de la souveraineté et de l'intégrité des Etats, c'est une notion floue et incertaine qui serait l'apanage des pays développés au détriment des pays pauvres. Les tiers - mondistes trouvent en elle une résurgence de l'intervention d'humanité, aux relents colonialistes et impérialistes. D'autres par contre, favorable à l'intervention humanitaire, mettent en exergue la promotion et la défense des droits fondamentaux de l'homme.

Introduite par la résolution 43/131 de l'Assemblée générale de l'O.N.U, l'intervention humanitaire a été consacrée par le sommet mondial des Chefs d'Etats et de gouvernement le 16 septembre 2005 sous l'étiquette de « *responsabilité de protéger* ». Celle-ci incombe tout d'abord à l'Etat concerné. C'est à lui de protéger les populations se trouvant sur son territoire. C'est en cas de défaillance de l'Etat<sup>909</sup> que

---

infrastructures de prévention et des mesures de protection du patrimoine culturel ; le nettoyage immédiat des zones sinistrées.

<sup>907</sup> Trois éléments essentiels font partie intégrante de cette responsabilité : non seulement la responsabilité de réagir à une catastrophe humaine ou redoutée, mais aussi la responsabilité de la prévenir et la responsabilité de reconstruire après l'évènement. Voir : La responsabilité de protéger, Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des Etats, p. 18. , para. 2.32.

<sup>908</sup> Pour Marco SASSOLI, le droit, ou le devoir d'ingérence, est le « *père spirituel* » de la responsabilité de protéger. Voir de cet auteur, « Les manquements de la responsabilité de protéger : Les exemples du Rwanda et du Darfour », in : Colloque de Nanterre, *La responsabilité de protéger*, Paris, Pedone, 2008, pp. 358. , p.187.

<sup>909</sup> Un Etat défaillant est par définition hors d'état de respecter ses obligations internationales, par défaut de ses autorités publiques ou du fait de leurs dysfonctionnements. Pour y remédier, un concours des autres Etats ou des organisations internationales, voire la substitution d'instances internationales peut être nécessaire, et il ne devrait pas s'y opposer. Voir, Serge SUR, « Responsabilité de protéger et crise du droit humanitaire », in Colloque de Nanterre, *La responsabilité de protéger*, *idem*, p. 303.

la communauté internationale peut prendre le relais. C'est en ce sens que les Chefs d'Etats déclaraient en 2005 que

« [n]ous sommes prêts à mener en temps voulu une action collective résolue, par l'entremise du Conseil de sécurité, conformément à la Charte, notamment son Chapitre VII, au cas par cas et en coopération, le cas échéant, avec les organisations régionales compétentes, lorsque ces moyens pacifiques se révèlent inadéquats et que les autorités nationales n'assurent manifestement pas la protection de leurs populations contre le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité »<sup>910</sup>.

La genèse de ce concept (1) est par conséquent limitativement circonscrit aux « *crimes qui révoltent la conscience de l'humanité* [tels que] *le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique* »<sup>911</sup>. Toutefois, le prolongement de cette notion dans le cadre du droit de secours en cas de catastrophe laisse augurer de son application dans le domaine de la sécurité civile (2).

### **1. La genèse du principe de la responsabilité de protéger circonscrit son champ d'action**

Les tragédies de la fin du XXe siècle, notamment le génocide au Rwanda et les crimes contre l'humanité perpétrés en République Démocratique du Congo sont à l'origine de l'émergence du concept de responsabilité de protéger. Ces pires atrocités humaines, observées dans diverses parties du monde, ont suscité des interrogations au sein même de l'O.N.U. Le Secrétaire général de cette organisation, M. Ban Ki-Moon, présentait la situation en ces termes :

« Génocides, crimes de guerre, nettoyages ethniques et crimes contre l'humanité : l'héritage cruel du XXe siècle témoigne amèrement et sans complaisance de l'incapacité foncière de chaque Etat de s'acquitter de ses responsabilités les plus

---

<sup>910</sup> Mario BETTALI, *in* : Colloque de Nanterre, La responsabilité de protéger, Paris, Pedone, *idem*, p. 12.

<sup>911</sup> Sandra SZUREK / Pascal DAILLIER, avant-propos, colloque de Nanterre, La responsabilité de protéger, *idem*, p. 8.

élémentaires et impérieuses, ainsi que de l'échec collectif des institutions internationales »<sup>912</sup>.

Mais, une décennie avant, à la fin des années 1990, le Secrétaire général de l'O.N.U de l'époque, M. Kofi A. Annan, suscitait déjà la réflexion sur les contradictions possibles entre les exigences de la souveraineté et les violations massives et systématiques des droits de l'homme. Il était question de se demander, comme le souligne Maurice Kamto, « *si l'O.N.U et les autres institutions internationales devaient s'attacher exclusivement à la sécurité des Etats en faisant fi de celle des populations vivant sur leur territoire* »<sup>913</sup>. Autrement dit, les Etats pouvaient-ils toujours se prévaloir du principe de la souveraineté, qui du reste demeure la pierre angulaire des relations internationales, dès lors que des violations massives des droits de l'homme sont perpétrées sur leur territoire ?

En rapport avec cette question, deux approches distinctes sont apparues au cours des dernières années du XXe siècle. La doctrine de l'intervention ou de l'ingérence humanitaire d'une part, et une approche conceptuelle et innovante, construite autour de la notion de « *souveraineté en tant que responsabilité* » d'autre part. Sous cet angle, la souveraineté implique des obligations essentielles vis-à-vis des populations. En s'acquittant de ses obligations fondamentales, en l'occurrence la protection des populations et le respect des droits humains essentiels, l'Etat se mettrait à l'abri d'une intervention étrangère inopportune<sup>914</sup>.

Sur le plan sous régional, cette tendance vers ce qu'il est convenu aujourd'hui d'appeler « *responsabilité de protéger* » a été perceptible sur le continent africain cinq ans avant la reconnaissance du concept par le Sommet mondial de 2005. En effet, l'acte constitutif de l'Union Africaine qui a succédé à l'Organisation de l'Unité Africaine en 2000 a abandonné « *la non intervention* » au profit de la « *non-indifférence* ». L'alinéa h) de l'article 4 de cet Acte consacre « *le droit de l'Union d'intervenir dans un Etat membre sur décision de la Conférence, dans certaines*

---

<sup>912</sup> Nations Unies, Assemblée générale : La mise en œuvre de la responsabilité de protéger, Rapport du Secrétaire général, doc. A/63/677 du 19 janvier 2009, p. 4, par. 5. Cité par Maurice KAMTO, *Droit international de la gouvernance*, Paris, Pedone, 2013, pp. 338. , p. 154.

<sup>913</sup> Maurice KAMTO, *idem*, p. 154.

<sup>914</sup> Voir : La mise en œuvre de la responsabilité de protéger, par. 7.

*circonstances graves, à savoir : les crimes de guerre, le génocide et les crimes contre l'humanité* ». Une distinction est ainsi établie entre les Etats membres et l'Union. Aux termes de l'alinéa g) de l'article 4, les Etats membres ne doivent pas intervenir « *dans les affaires intérieures d'un autre Etat membre* », alors qu'une possibilité d'intervention est ouverte à l'Union dans les trois cas précités à l'alinéa h).

La doctrine de la responsabilité de protéger apparait concrètement dans les années 1999 - 2000 quand il s'agissait pour les Nations Unies de trouver des instruments et des outils devant concilier la nécessité de respecter la souveraineté des Etats et l'exigence d'agir face à des violations flagrantes, massives et systématiques des droits de l'homme. La création en septembre 2000 d'une Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des Etats (ci-après : « CIISE ») a permis selon son Rapport, de préciser les principes de base de l'obligation de protéger d'une part, et les principes de l'intervention militaire d'autre part.

S'agissant des principes de base de l'obligation de protéger, la Commission a dégagé trois obligations particulières à savoir ; « *une responsabilité de prévenir, une responsabilité de réagir et une responsabilité de reconstruire* »<sup>915</sup>.

De toute évidence, les idées maîtresses du principe de la responsabilité de protéger sont presque identiques à celles du concept de droit d'ingérence ou de certains cas d'interventions humanitaires. Ces questions, et la réflexion qui en découle sont précisément celles auxquelles la communauté internationale, et singulièrement les Etats de la C.E.M.A.C seront confrontés dans l'amélioration de

---

<sup>915</sup> Dans le cadre de cette responsabilité de prévenir, l'intervention militaire est assujettie à plusieurs principes: le « *seuil de la cause juste* », qui sous-entend que cette intervention rentre dans le cas des mesures exceptionnelles et extraordinaires nécessitant pour qu'elle soit justifiée, l'existence de dommage grave et irréparable touchant des êtres humains soit en train ou risque à tout moment de se produire. Le principe de précaution, qui exige « *la bonne intention* », c'est - à-dire que le but primordial de l'intervention doit consister à faire cesser ou d'éviter des souffrances humaines. « *La proportionnalité des mesures à utiliser* » et des « *perspectives raisonnables* » nécessitant que l'intervention puisse avoir des chances raisonnables de faire cesser ou d'éviter les souffrances qui l'ont motivées ; le « *principe de l'autorité appropriée* » pour déclencher l'intervention, le Conseil de sécurité de l'O.N.U identifié par la C.I.I.S.E comme le « *meilleur organe* » à cet égard ; enfin, « *les principes opérationnels* » qui requièrent la définition des objectifs et d'un mandat clair et sans ambiguïté, l'adoption d'une démarche militaire commune ainsi que la mise à disposition des ressources appropriées.



leur dispositif de sécurité civile. En effet, ce nouveau paradigme met en avant deux mécanismes de protection : celui qui incombe aux Etats et celui qui fait appel à l'intervention de la communauté internationale.

Dans le premier cas, les Etats ont la responsabilité de protéger les personnes qu'ils tiennent sous leur juridiction. Cette responsabilité est loin d'être une idée moderne. Sur la scène internationale foisonnent des exemples fort anciens attestant d'une obligation internationale de protéger une certaine catégorie de personnes se trouvant sous la juridiction d'un Etat.

L'une des illustrations de ce devoir de protection concerne le droit des minorités, elle a été prise en compte par le droit de la Haye et s'étend également au droit diplomatique<sup>916</sup>.

La Convention sur la prévention et la répression du crime de génocide du 9 décembre 1948 et celle contre la torture et autres peines ou traitements inhumains ou dégradants du 12 décembre de la même année sont deux autres cas d'illustration de cette exigence de protection. Les Etats parties s'y sont engagés à prévenir, puis à réprimer certains actes perpétrés contre les personnes qui sont sous leur juridiction.

Ce tour de panorama montre à suffisance l'existence en droit international, d'une obligation de protéger qui incombe au premier chef aux Etats.

---

<sup>916</sup> Le droit international s'y est attardé depuis longtemps. L'on a pu écrire que « *the protection of ethnic, religious and linguistic groups is one of the oldest concerns of international law* » (P. THORNBERRY, *International Law and the Rights of Minorities*, Clarendon, 1991, p. 1. Cf. *Responsabilité de protéger*, Paris, Pedone, 2008, pp. 20-21.) Cette obligation de protection incombant à l'Etat a également été prise en compte dans le droit de La Haye, rappelé par la Cour internationale de justice dans l'affaire des Activités armées sur le territoire du Congo : « *l'obligation, énoncée à l'article 43 du règlement de La Haye de 1907 [...] comprend le devoir de veiller au respect des règles applicables du droit international relatif aux droits de l'homme et du droit international humanitaire, de protéger les habitants du territoire occupé contre les actes de violence et de ne pas tolérer de tels actes de la part d'une quelconque tierce partie* » (C.I.J., *Affaire des Activités armées sur le territoire du Congo*, Arrêté du 19 décembre 2005, par. 178. Voir *Responsabilité de protéger*, Paris, Pedone, 2008, pp. 28-29.) Le droit diplomatique fait également référence à certaines obligations particulières de protection qui incombent à l'Etat accréditaire. C'est du reste parce que l'Iran a enfreint à de telles obligations que la Cour a constaté, dans l'affaire du Personnel diplomatique et consulaire des Etats-Unis à Téhéran, que l'Iran avait engagé sa responsabilité internationale. (C.I.J., *Affaire du Personnel diplomatique et Consulaire à Téhéran*, arrêt du 24 mai 1980, Rec. 80, pp. 32-33, not. Par. 68. Cf. *Responsabilité de protéger* p. 29.)

Le paragraphe 138 du Document final du Sommet mondial de 2005 énonce à cet égard que :

« [c]’ est à chaque Etat qu’il incombe de protéger ses populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l’humanité. Cette responsabilité consiste notamment dans la prévention de ces crimes, y compris l’incitation à les commettre, par les moyens nécessaires et appropriés. Nous l’acceptons et agissons de manière à nous y conformer. La communauté internationale devrait, si nécessaire, encourager et aider les Etats à s’acquitter de cette responsabilité et aider l’Organisation des Nations Unies à mettre en place un dispositif d’alerte rapide ».

En première lecture, ce paragraphe 138 confirme que la responsabilité de protéger est une composante des devoirs qui incombent aux Etats au titre de leur souveraineté. A l’analyse cependant, il ressort du Rapport de la Commission Evans-Sahnoun que l’idée qu’elle s’en fait de la responsabilité de protéger est une « *acceptation moderne de la souveraineté* »<sup>917</sup>. D’après elle,

« même chez les plus fervents partisans de la souveraineté des Etats, la défense de cette souveraineté ne saurait, pour l’Etat, aller jusqu’à prétendre qu’il dispose d’un pouvoir illimité de faire ce qu’il veut de sa population [...] Il est communément admis que la souveraineté implique une double responsabilité : externe - respecter la souveraineté des autres Etats - et interne - respecter la dignité et les droits fondamentaux de toute personne vivant sur le territoire de l’Etat »<sup>918</sup>.

En envisageant de ce fait la « *souveraineté comme [une] responsabilité [qui de plus] représente désormais la condition minimale à remplir pour les Etats désireux de montrer qu’ils sont capables de se comporter en bons citoyens de la communauté internationale* »<sup>919</sup>, la Commission semble introduire une innovation sur la scène internationale. Il y aurait donc une sorte de symétrie entre « *responsabilité de*

---

<sup>917</sup> *La Responsabilité de protéger*, Rapport de la Commission internationale de l’intervention et de la souveraineté des Etats, Centre de recherche pour le développement international, Ottawa (Canada), décembre 2001, pp. 99, p. 9. , par. 1.36.

<sup>918</sup> *Idem*, p. 9. , par. 1. 35.

<sup>919</sup> *Idem*.

*protéger* » et « *souveraineté* » traduite « *dans une équation originale de la façon suivante : souveraineté = responsabilité de protéger* »<sup>920</sup>.

Le développement de cette formule pourrait conduire à des déductions tendant à rendre acceptable le fait que tout manquement à la responsabilité de protéger ne puisse pas être un alibi pour un Etat fautif qui pourrait faire valoir sa souveraineté pour empêcher toute intervention humanitaire d'une part, ou alors, ce qui pourrait s'inscrire dans une logique progressive, rendre acceptable le principe selon lequel toute incapacité ou carence de protection aboutisse à la mise à l'écart de la souveraineté de l'Etat qui a failli à cette responsabilité d'autre part.

Aujourd'hui, l'impact sans cesse grandissant des normes internationales relatives aux droits de l'homme, et la prégnance toujours plus forte de la notion de sécurité humaine apparaissent tellement étendus qu'ils tendent à s'imposer avec évidence à tout Etat souverain. L'Assemblée générale a du reste proclamé dans le Document final du Sommet mondial de 2005 que

« [...] tous les droits de l'homme et libertés fondamentales sont universels, indivisibles, indissociables et interdépendants et se renforcent mutuellement, que tous les droits de l'homme doivent être considérés comme d'égale importance. [...] Il convient certes de garder à l'esprit [...] l'importance des particularités nationales et régionales et de la diversité des contextes historiques, culturels et religieux, mais tous les Etats, quels que soient leur régime politique, leur système économique, et leur héritage culturel, ont le devoir de promouvoir et protéger tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales »<sup>921</sup>.

Lorsqu'un Etat ne peut assumer sa responsabilité de protéger, celle-ci peut être prise en charge par d'autres que lui, y compris par le recours à la force. Il est donc question de l'intervention de la communauté internationale en cas de défaillance de l'Etat dans la protection des populations.

---

<sup>920</sup> Cf. Responsabilité de protéger, Paris, Pedone, 2008, pp. 358, pp. 20/21.

<sup>921</sup> Document final du Sommet mondial de 2005, Assemblée générale, 20 septembre 2005, A/60/L. 1, par. 121.

Ce second principe de la responsabilité de protéger, dont les fondements sont tout aussi très anciens<sup>922</sup>, est précisé au paragraphe 139 du Document final du Sommet mondial<sup>923</sup>.

La mise en œuvre de la responsabilité de protéger va acquérir des précisions dans les années 2009. Le Secrétariat général de l'O.N.U, chargé de l'examen du paragraphe 139 précité, fera constater dans son Rapport une série de mesures visant à empêcher l'usage du concept à des fins inappropriées. Il s'agit d'une stratégie qui privilégie la prévention ; et, en cas d'échec, d'une action précoce et souple adaptée aux circonstances particulières de chaque cas. Les trois piliers de cette stratégie se déclinent tout d'abord en la responsabilité qui incombe à l'Etat d'assurer la protection des populations contre les crimes de droit international objet de la responsabilité de protéger et de toute incitation à commettre ces crimes. Ensuite, le deuxième pilier concerne l'engagement de la communauté internationale d'aider les Etats à s'acquitter de leurs obligations d'assistance et de renforcement

---

<sup>922</sup> Aussi loin que l'on remonte le cours de l'histoire, la théorie de l'intervention humanitaire et l'idée sur laquelle elle est construite incite d'aller au-delà et justifie des interventions, quelle que soit la personne à partir du moment où l'humanité le recommande. VATTEL écrivait ainsi que « *toute puissance étrangère est en droit de soutenir un peuple opprimé qui lui demande son assistance* ». (Voir de cet auteur, *Le droit des gens ou principe de la loi naturelle appliqué à la conduite des affaires des Nations et des Souverains*, Washington, Carnegis, 1916, Vol. 1. , Livre II, Chap. IV, par. 56. , p. 298.) A. ROUGIER sur la théorie de l'intervention d'humanité souligne que « *chaque fois que les droits humains d'un peuple seraient méconnus par ses gouvernants, un ou plusieurs Etats pourraient intervenir au nom de la Société des Nations, soit pour demander l'annulation des actes de la puissance publique critiquables, soit pour empêcher à l'avenir de tels actes, soit pour suppléer à l'inaction du gouvernement en prenant des mesures conservatoires, urgentes et en substituant momentanément leur souveraineté à celle de l'Etat contrôlé.* » Voir de cet auteur, « *La théorie de l'intervention humanitaire* », R.G.D.I.P, 1910. , p. 472.

<sup>923</sup> Le paragraphe 139 du document final de la Conférence est énoncé comme suit : « *Il incombe également à la communauté internationale, dans le cadre de l'organisation des Nations Unies, de mettre en œuvre les moyens diplomatiques, humanitaires et autres moyens pacifiques appropriés, conformément aux Chapitre VI et VIII de la Charte, afin d'aider à protéger les populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité. Dans ce contexte, nous sommes prêts à mener en temps voulu une action collective résolue, par l'entremise du Conseil de sécurité, conformément à la Charte, notamment son Chapitre VII, au cas par cas et en coopération, le cas échéant, avec les organisations régionales compétentes, lorsque ces moyens pacifiques se révèlent inadéquats et que les autorités nationales n'assurent manifestement pas la protection de leur population contre le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité. Nous soulignons que l'Assemblée générale doit poursuivre l'examen de la responsabilité de protéger les populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité et des conséquences qu'elle emporte, en ayant à l'esprit les principes de la Charte et du droit international. Nous entendons aussi nous engager, selon qu'il conviendra, à aider les Etats à se doter des moyens de protéger leurs populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique, et des crimes contre l'humanité et à apporter une assistance aux pays dans lesquels existent des tensions avant qu'une crise ou un conflit n'éclate* ».

des capacités dans le cadre de la responsabilité de protéger. Le troisième pilier enfin consiste en la responsabilité des Etats membres de l'O.N.U « *de mener en temps voulu une action collective et résolue lorsqu'un Etat manque manifestement à son obligation de protection* »<sup>924</sup>.

De toute évidence, ces trois piliers sont presque identiques aux paragraphes 138 et 139 précités. Cependant, sur « *la souveraineté des Etats* », le Secrétaire général de l'instance onusienne apporte des précisions et des éclairages intéressants. Il rappelle en effet, que les Chefs d'Etats et de gouvernement ont manifestement attesté que cette souveraineté « *est l'alliée, et non l'adversaire de la souveraineté* ». Ladite responsabilité de protéger « *découle du concept positif et affirmatif de la souveraineté en tant que responsabilité, et non de l'idée plus étroite d'intervention humanitaire* ». Perçue sous cet angle, la responsabilité de protéger vise en définitive à renforcer, et non à affaiblir « *la responsabilité* », son but étant d'aider les Etats à y parvenir et non seulement de réagir en cas d'échec<sup>925</sup>.

Il y a lieu de ne pas désespérer qu'un tel renforcement de la responsabilité des Etats puisse apporter des perspectives nouvelles dans la responsabilité de protéger vue sous l'angle du droit de secours en cas de catastrophe.

## **2. Le prolongement de la notion de la responsabilité de protéger dans le cadre du droit de secours en cas de catastrophe**

Le champ d'action de la responsabilité de protéger « *ne s'applique, jusqu'à ce que les Etats Membres en décident autrement, qu'aux quatre crimes et violations spécifiés* » au paragraphe 10. b) du Rapport du Secrétaire général de l'ONU du 19 janvier 2009 relatif à la mise en œuvre de la responsabilité de protéger. L'extension de ce concept aux matières autres que « *le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité* » compromettrait le consensus réalisé en 2005 et solliciterait le concept au-delà de son utilité opérationnelle. Le champ de la responsabilité de protéger doit donc être maintenu « *dans des limites étroites* »<sup>926</sup>. Cette restriction du domaine d'application de la responsabilité de

---

<sup>924</sup> Voir Mise en œuvre de la responsabilité de protéger, pp. 8-9, par. 11.

<sup>925</sup> *Idem.*, p. 7, par. 10 a).

<sup>926</sup> *Idem*

protéger est sans doute due aux craintes exprimées par certains Etats de voir le concept utilisé aux fins autres qu'humanitaire. Tel semble être le principe. En revanche, la lettre et l'esprit du concept de responsabilité de protéger, qui semble trouver son essence dans la sacralisation de l'homme et la protection de l'humain, pourrait présager de son application en sécurité civile. L'idée est d'ailleurs constante dans les traditions onusiennes.

Dans son rapport du 13 mai 1971 sur l'assistance en cas de catastrophe naturelle, le Secrétaire général des Nations Unies rappelait que c'est à l'Etat « *qu'il incombe en premier lieu de protéger la vie, la santé et les biens de la population qui se trouve à l'intérieur de ses frontières* ». Cette formule est contenue dans la résolution 43/131 de l'Assemblée générale du 8 décembre 1988 qui « *reconnait que c'est à chaque Etat qu'il incombe au premier chef de prendre soin des victimes des catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre se produisant sur son territoire* »<sup>927</sup>.

Dans un tel contexte, l'on ne s'étonnera pas de retrouver des dispositions d'inspiration identique à la responsabilité de protéger dans le domaine des secours sanitaires (a) et dans celui des catastrophes naturelles (b).

#### **a) Dans le domaine des secours sanitaire**

Marquer d'un trait les contours de la responsabilité de protéger dans le domaine des secours sanitaires n'est pas aisé. Le moins que l'on puisse dire est que le droit à la santé n'est également pas dépourvu de référence à ce type de responsabilité. La Charte de l'OMS rappelle à cet égard que « *les gouvernements ont la responsabilité de la santé de leurs peuples ; ils ne peuvent y faire face qu'en prenant les mesures sanitaires et sociales appropriées* ». Cela renvoie à la responsabilité primaire de chaque Etat de garantir une protection, au moins de base, à la santé publique des populations. Cette nécessité de protéger est d'autant plus impérieuse quand il s'agit des grandes pandémies de notre époque comme le sida ou la fièvre ébola. Le caractère transnational de ces pandémies, dont la propagation est facilitée aujourd'hui par les mouvements des personnes, des marchandises et

---

<sup>927</sup> Résolution 43/131 du 8 décembre 1988.

des animaux, mais aussi en raison des phénomènes qui ne sont pas nécessairement contrôlables par l'homme comme les mouvements d'oiseaux migrateurs, appelle une forte mobilisation des Etats en vue d'apporter des éléments de réponse à la gestion de ces crises sanitaires d'une part, et la mobilisation de moyens de soigner d'autre part.

Pour lutter efficacement contre l'extension de ces grandes pandémies, il faut espérer que cette mobilisation s'inscrive dans le sens d'une obligation de moyen et de résultat, « à une vraie responsabilité de protéger internationale sur le modèle de ce qui peut exister dans les pays développés par rapport aux populations nationales »<sup>928</sup> comme le laissait entendre Jean Dussourd.

### **b) Dans le domaine des catastrophes naturelles**

Le principe de responsabilité de protéger est apparu en premier dans le contexte des conflits armés. Son application aux situations de catastrophes naturelles semble ne pas être acquise.

Il importe de rappeler d'emblée que les catastrophes naturelles ne font pas partie du champ d'application de la responsabilité de protéger, elles ne sont pas explicitement mentionnées dans le rapport de la C.I.I.S.E. Les crises qui appelaient la préoccupation principale des membres de cette commission concernaient les situations des conflits armés.

Quand bien même l'on procède à un rapprochement des catastrophes naturelles et les situations de conflits armés, l'on ne décèle que quelques points de convergence susceptibles de soutenir l'application de la responsabilité de protéger aux catastrophes naturelles. Faire cesser les souffrances d'une part, et ménager la souveraineté de l'Etat sur le territoire duquel l'intervention a lieu d'autre part, semblent être les deux points de convergence. Les points de divergence sont en revanche fondamentaux. Dans les hypothèses des conflits armés, la responsabilité de protéger semble s'imposer chaque fois qu'une population souffre gravement des conséquences d'une guerre civile, d'une insurrection, de la répression exercée par

---

<sup>928</sup> Extrait de la Communication de Jean DUSSOURD, in : *La responsabilité de protéger*, Paris, Pedone, 2008, p. 68.

l'Etat ou de l'échec de ses politiques, ainsi que lorsque l'Etat en question n'est pas disposé ou apte à mettre un terme à ces souffrances ou à les éviter. La responsabilité de l'Etat peut de ce fait être mise en cause pour non-respect des engagements internationaux. Ce qui n'est pas le cas en situation de catastrophes naturelles. La nature et le caractère imprévisible et soudain des catastrophes rendent difficile l'identification d'une obligation positive susceptible d'être violée par l'Etat. Katrien Beeckman et Alina Miron notent dans ce sens que

« le facteur déclencheur [des catastrophes] reste difficilement identifiable sur une échelle de causalité précise (le changement climatique joue un rôle, mais il est difficile d'attribuer ce phénomène global à un Etat en particulier et encore moins à l'Etat touché), et le degré de vulnérabilité de la population face à ces phénomènes est largement conditionné par le manque de moyen technologique permettant l'alerte précoce »<sup>929</sup>.

Mais, au-delà de cette considération théorique, se posent les questions pertinentes de l'utilisation du concept dans un contexte de catastrophe et des innovations qui peuvent en découler dans les normes internationales applicables aux catastrophes naturelles.

La Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des Etats avait fait remarquer que pourraient justifier une intervention militaire au nom de la responsabilité de protéger, les « *catastrophes naturelles ou écologiques extraordinaires, lorsque l'Etat concerné ne peut pas, ou ne veut pas, y faire face ou demander de l'aide, et que d'importantes pertes en vies humaines se produisent ou risquent de se produire* »<sup>930</sup>. La Déclaration du Sommet de 2005 consacrée à la mise en œuvre de la responsabilité de protéger n'a pas fait allusion aux catastrophes naturelles. Mais des études ultérieures en font cas et signalent que le principe peut s'appliquer aux catastrophes naturelles<sup>931</sup>.

---

<sup>929</sup> Katrien BEECKMAN / Alina MIRON, « Règles, lois et principes applicables aux actions internationales en cas de catastrophes : les récentes initiatives », *in*, Colloque de Nanterre, *La responsabilité de protéger*, Paris, Pédone, 2008, pp. 358, p. 163.

<sup>930</sup> Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des Etats, p. 38. , par. 4.20.

<sup>931</sup> Voir Doc. ONU A/CN.4/L.704, pp. 3 et 446, et par. 9, p. 492.



Le régime de la responsabilité de protéger appliqué aux catastrophes naturelles est *en émergence et encore peu précis*. Ainsi, si les Etats doivent assumer leur obligation de protéger les populations en cas de survenance de catastrophe, ce qui induit une responsabilité primaire de l'Etat affecté et le devoir pour lui, s'il est incapable d'y faire face, de solliciter l'assistance des organisations internationales compétentes ou des Etats tiers, il y a lieu de penser qu'ils ne pourront le faire efficacement qu'avec l'assistance de la communauté internationale. L'on pourrait ainsi s'acheminer vers des régimes de responsabilité qui présupposent que si les Etats reconnaissent leurs difficultés face aux effets d'une catastrophe, ils s'obligent à avoir recours à l'assistance internationale.

Sous cette sonorité, le rôle essentiel dans la protection des populations incombe à Etat. La même logique prévaut dans le domaine de la prévention des catastrophes naturelles. La plupart des textes internationaux rappellent en de termes presque identiques que

« [c]haque 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 soutenir ces efforts nationaux »<sup>932</sup>.

Cette logique de la responsabilité de protéger applicable aux catastrophes naturelles vient éclairer quelques défis que les Etats de la C.E.M.A.C auront à relever. Elle pourrait tout aussi contribuer efficacement à poser les bases d'avancés dans la protection des personnes, des biens et de l'environnement.

En promouvant la bonne gouvernance<sup>933</sup> interne comme moyen privilégié de prévention, lesdits Etats sont interpellés sur l'urgence d'une mise en place des

---

<sup>932</sup> Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/61/200 du 20 décembre 2006, par. 3.

<sup>933</sup> Au sens du droit international de la gouvernance qui s'entend, selon Maurice KAMTO, « de l'ensemble des principes et règles de l'ordre juridique international et de ceux de l'ordre juridique interne à effet extraterritoriaux, régissant la gestion des affaires publiques d'un Etat ou d'un groupe d'Etats organisés et l'exercice des pouvoirs y afférant, au service du bien commun/intérêt général, dans le respect de l'état de droit et sous le contrôle de ceux sur qui s'exercent ces pouvoirs ainsi que

mécanismes opérationnels qui leur permettraient de réagir promptement en cas de catastrophe naturelle. S'il est vrai qu'une menace d'origine naturelle ne peut disparaître à travers l'application des textes, il n'y a pas de doute qu'un cadre normatif bien formulé et bien appliqué peut avoir une incidence significative sur la vulnérabilité des populations face aux catastrophes et minimiser conséquemment la souffrance qu'une menace peut déclencher.

Les leçons tirées des catastrophes récentes ont démontré que l'absence ou la déficience des cadres juridiques et institutionnels peut contribuer à une situation de confusion quant aux rôles et aux responsabilités en situation d'urgence et être un obstacle à la coordination des réponses après une catastrophe. Sàlvano Briceno plaide en faveur de « *la qualité et [de] la cohérence dans l'application des cadres légaux [qui] peuvent aider ou empêcher une bonne réponse face aux menaces naturelles et produire ou éviter une catastrophe* »<sup>934</sup>. Autrement dit, « *la responsabilité de protéger commence par - et est indissociable de - la responsabilité de développer* »<sup>935</sup>. Aujourd'hui, il est acquis que la meilleure manière de protéger les nations et les communautés face aux catastrophes revient à renforcer leur capacité de se protéger elles-mêmes.

Sur un plan universel, le traitement préventif des catastrophes a été intégré dans le droit de développement, le but recherché étant de réduire les vulnérabilités des populations, constamment associées au sous-développement, en mettant en œuvre de nouvelles politiques et stratégies dans des domaines divers dans le cadre d'une coopération impliquant les gouvernements, la société civile ou les organisations multilatérales. La vulnérabilité sous toutes ses formes n'est rien d'autre qu'un déficit de développement et c'est en cela que doivent s'orienter les actions de prévention, conçues sous l'angle de la planification en vue de réduire ou d'éviter les conséquences sociales, économiques ou écologiques. Ces différents acteurs impliqués doivent par conséquent mettre un accent sur la recherche des solutions

---

*de la communauté internationale.* » Voir de cet auteur : *Droit international de la gouvernance*, Paris, Pedone, 2013, pp. 338, pp. 34-35.

<sup>934</sup> Sàlvano BRICENO, « La coopération internationale en matière de catastrophes dues aux vulnérabilités aux aléas naturels et le cadre d'action de Hyogo pour renforcer la résilience d'ici 2015 », in : *La responsabilité de protéger, Colloque de Nanterre*, p. 153.

<sup>935</sup> *Idem.*

durables à l'effet de réduire lesdites vulnérabilités et parvenir à la construction des sociétés plus justes et mieux préparées. C'est pourquoi, à l'instar du droit de développement, il importe que de telles actions soient placées au plan international sur la base de la solidarité. Or, la mise en œuvre de la solidarité, constate J.M Thouvenin, répond certes à des devoirs moraux, mais non à des obligations juridiques. La réserve formulée par Charles Leben dans son rapport de 2001 reste donc d'actualité. Il écrivait à cette occasion

« [q]u'on peut cependant douter qu'un véritable droit - créance au transfert de technique existe de façon générale à la charge de tout pays, l'obligeant, et obligeant ses entreprises, à fournir gratuitement toute technique utile à la prévention des catastrophes »<sup>936</sup>.

Pour ce faire, les pays se sont engagés dans le cadre du plan d'action de Hyogo, qui comprend des mécanismes nécessaires devant aboutir dans les décennies allant de 2005 à 2015, à réduire substantiellement les vulnérabilités et à augmenter la résilience des nations et des communautés face à l'impact des menaces naturelles.

Enfin, les lignes directives concernant la facilitation et la réglementation nationale des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe, initiées par la Fédération internationale des Sociétés de la Croix Rouge et du Croissant-Rouge sont tout aussi des indicateurs importants d'amélioration de la bonne gouvernance des risques dans les Etats de la C.E.M.A.C. Si, selon les termes de Katrien Beeckman, « *elles n'appuient nullement une interprétation évolutive du concept de la responsabilité de protéger, elles touchent néanmoins à certains éléments de la protection définie au sens large en tant que sœur siamoise de l'assistance* »<sup>937</sup>.

Ces lignes directrices ont précisément pour but de contribuer à la préparation juridique nationale en donnant des orientations aux Etats souhaitant améliorer leurs cadres juridiques, directifs et institutionnels nationaux relatifs aux activités

---

<sup>936</sup> Charles LEBEN, Rapport du directeur d'études, *in* : *Vers un droit international des catastrophes ?*, *op. cit.* , note n°289, p. 61.

<sup>937</sup> Katrien BEECKMAN / Alina MIRON, *La responsabilité de protéger*, Colloque de Nanterre, p. 162.

internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe. Elles affirment le rôle principal des autorités et des acteurs nationaux et contiennent des recommandations relatives aux facilités minimales à fournir aux Etats et aux organisations humanitaires prêtant assistance, et qui sont disposés à observer des normes minimales de coordination, de qualité et de responsabilité. Elles sont enfin formulées dans l'espoir que leur utilisation améliorera la qualité et l'efficacité des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe aux fins de mieux servir les populations touchées par une catastrophe<sup>938</sup>.

Ces lignes directrices, tout comme la responsabilité de protéger, ne dérogent pas aux principes de la souveraineté et de l'intégrité territoriale des Etats. Il en résulte que l'aide humanitaire est un complément nécessaire à l'action étatique, soumis au cadre normatif national ainsi qu'aux mécanismes domestiques de réponse aux catastrophes<sup>939</sup>.

Solidement enracinées dans la préparation juridique aux catastrophes, les lignes directrices de la F.I.C.R. visent en définitive à faciliter l'action humanitaire tout en tenant compte des particularités locales et du contexte national. Et, tel que le notait un de ses précurseurs, les principes d'humanité qui en sont le fondement « *n'ont de sens que lorsque l'assistance et la protection sont intrinsèquement liées et mises en œuvre, sans dichotomie ni décalage, car l'action humanitaire revêt avant tout une dimension holistique* »<sup>940</sup>.

Mais en réalité, les initiatives communautaires de sécurité civile reposent aussi sur le principe de subsidiarité, selon lequel les actions de l'instance supraétatique viendraient en soutien, pour compléter les politiques nationales. Son interpellation en

---

<sup>938</sup> Lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationale des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe, para. 1.1 et 1-3. , p.1.<http://www.ifrc.org/what/disasters/idrl/advocacy/regional.asp>. Consulté le 24 janvier 2014.

<sup>939</sup> Le paragraphe 4 -1 le rappelle expressément : « *Les acteurs prêtant assistance et leur personnel devraient en tout temps se conformer aux lois de l'Etat touché et au droit international applicable, coordonner leurs activités avec les autorités nationales et respecter la dignité humaine des personnes touchées par une catastrophe* ».

<sup>940</sup> Jean PICTET, Les principes fondamentaux de la Croix-Rouge, <http://ifrc.org/fr/what/values/principles/indev>, consulté le 24 janvier 2014.

cas de catastrophe vient tout simplement en appui des efforts des Etats en coordonnant les actions des services de sécurité civile des Etats membres.

## **Paragraphe II- La préconisation du principe de subsidiarité au sein des Etats de la C.E.M.A.C.**

A côté des grands principes contemporains du droit administratif, tels que le principe de responsabilité ou celui de prérogatives exorbitantes du droit commun, l'on observe des modillons dont la présence est difficilement percevable à vue, mais qui demeurent nécessaires à l'édifice. La subsidiarité fait partie de ces éléments d'architecture<sup>941</sup>. Si elle est l'expression restrictive du principe de la subsidiarité, elle ne s'en éloigne pas pour autant, et renvoie en première approche à l'idée de secondarité. La subsidiarité est donc la qualité de ce qui est secondaire ; ou encore selon Rémi Rouquette, « *le caractère de ce qui est subsidiaire* »<sup>942</sup>. Utilisé dans le langage juridique, l'on fait souvent usage « *d'argument subsidiaire* » ou « *d'indice subsidiaire* ». Le droit administratif en offre une illustration avec le recours pour excès de pouvoir, reconnu comme le principal recours de la procédure administrative contentieuse, et, longtemps considéré selon Jean- Marie Pontier comme un « *recours subsidiaire* »<sup>943</sup>. La subsidiarité renvoie ici à ce qui est peu important.

D'autres analyses confèrent à la subsidiarité l'idée de complémentarité. Cette assertion trouve une application à l'intérieur d'une même structure administrative ayant plusieurs organes ; certains pourront être qualifiés de subsidiaires par rapport à d'autres. C'est le cas des organes subsidiaires des Nations Unies comme le P.N.U.D, ou encore, pour rester dans le domaine du droit international, de la compétence subsidiaire reconnue à l'Assemblée générale des Nations Unies.

Précédé du terme « *principe* », ce groupe phrastique prend une connotation plus large. La protection des personnes, des biens et de l'environnement est de la

---

<sup>941</sup> Jean-Marie PONTIER, « La subsidiarité en droit administratif », R.D.P, Paris, L.G.D.J, 6 - 1986, pp. 1515- 1813, spéc. pp. 1515-1537.

<sup>942</sup> Rémi ROUQUETTE, *Dictionnaire du droit administratif*, Paris, Le Moniteur, 2002, 891 pp. , spéc. p. 774.

<sup>943</sup> Jean-Marie PONTIER fait référence sur ce point à H. BONNARD, *Précis de droit administratif*, 4<sup>e</sup> éd. , p. 253. Voir de cet auteur, « La subsidiarité en droit administratif », *ibidem*, p. 1518.

compétence exclusive des Etats. La souveraineté impliquant des responsabilités, c'est à l'Etat qu'incombe au premier chef l'obligation de protéger ses populations. Dans une perspective prospective, il semble logique de concevoir des interventions qu'à titre subsidiaire, en soutien des actions entreprises par les Etats compte tenu du respect de leur souveraineté.

Aussi, une bonne compréhension du principe de subsidiarité impose que l'on remonte le cours de l'histoire afin de l'appréhender dans toute sa dimension ; c'est-à-dire dans le cadre qui l'a vu naître et se développer jusqu'à recevoir vocation à régir l'ordre juridique européen d'une part, et pouvoir déterminer si ce principe ambitionne de limiter ou d'élargir le domaine d'intervention des Etats dans la sphère socio-économique d'autre part. L'analyse de la connotation ancienne de ce principe et les dispositions de référence dans les traités européens permettront d'envisager le sens et la portée du principe de subsidiarité appliqué à l'ordre juridique actuel des Etats de la C.E.M.A.C.

Il importe donc de s'attarder sur sa consistance (A), avant d'envisager son application à la sécurité civile de cet espace sous régional (B).

## **A- La consistance du principe de subsidiarité**

En tant que principe, c'est-à-dire considéré comme l'expression normative d'une organisation<sup>944</sup>, la signification originelle du principe de subsidiarité se trouve dans le droit de l'église catholique. Mais, les premières manifestations ont été établies par les philosophes. Aristote en est l'un des précurseurs. L'on s'attèlera à sa signification (1) et son application contemporaine (2).

### **1. La signification du principe de subsidiarité**

Le principe de subsidiarité tire ses sources chez Aristote, l'un des premiers philosophes à l'évoquer. Selon sa conception, « *si le pouvoir politique en vient à tout diriger, y compris la vie politique des citoyens (s'il dirige au-delà de leurs*

---

<sup>944</sup> Selon Jean SALMON, le principe est aussi « *une proposition génératrice obtenue par un raisonnement inductif sur la base des règles particulières* ». Voir de cet auteur, *Dictionnaire de Droit international public*, op. cit. , note n° 8, p. 877.

*insuffisances*), *c'est qu'il les tient pour des esclaves, incapables d'assurer leurs propres affaires* »<sup>945</sup>. Chez Aristote, la définition de la politique comme gouvernement supposait déjà le respect des autonomies.

Saint Thomas D'Aquin va reprendre les idées développées par Aristote. Pour lui, « *le principe de subsidiarité est le moyen de la liberté non comme un but mais comme un moyen d'organisation, d'action et d'administration de proximité* »<sup>946</sup>. Ainsi considéré, le principe de subsidiarité vise à laisser aux individus ou aux petits groupes d'individus (familles, quartiers, communautés), le soin de régler eux-mêmes les questions qui les concernent, et n'admet l'intervention des collectivités plus grandes qu'au cas où les individus ou les petits groupes ne peuvent apporter une réponse satisfaisante ou efficace aux problèmes dont ils font face. La subsidiarité s'énonce dès-lors comme suit : autonomie autant que possible, intervention autant que nécessaire<sup>947</sup>.

La contribution de Johannes Althusius est tout aussi significative. Après la publication en 1603 de « *Politica* », ouvrage dans lequel il développe son idée de subsidiarité. Il en ressort que l'homme ne peut mener une existence proprement humaine que s'il appartient à une ou plusieurs communautés, toutes dépendantes les unes les autres.

S'inspirant de ces précurseurs, les papes vont élaborer la « *doctrine sociale de l'église* ».

Le principe de subsidiarité dans l'enseignement social de l'église s'est déployé en plusieurs phases : Pie XI énonce le principe, en latence dans la pensée de Léon XIII, il est ensuite revenu à Pie XII de consolider les aspects positifs du principe. L'extension la plus significative viendra de Jean XXIII.

Selon l'enseignement social de l'église, les origines du principe de subsidiarité remontent à une conception de la société qui doit non pas détruire l'individu et les

---

<sup>945</sup> Voir, « Du principe de subsidiarité. L'indispensable renouveau politique par l'Union Royaliste de Bretagne Vendée Militaire », p. 3.

<sup>946</sup> *Idem.*, p. 4.

<sup>947</sup> Chantal MILLON-DELSOL, « *La bonne étoile de la subsidiarité* », éditeurs P. BLICKLE ; T.O HUGLIN ; D. WYDUCKEL, Berlin, 2002, p.86. Cité par Stéphane CALIMACHE, « *L'Europe et la sécurité civile* », *op. cit.*, p. 229.

petits groupes, mais protéger leur autonomie. Le principe apparaît implicitement dans l'enseignement social de l'Eglise au cours du pontificat de Léon III.

Dans *Rerum Novarum*, il souligne l'intervention de l'Etat en ces termes :

« Assurément, s'il arrive qu'une famille se trouve dans une situation matérielle critique, et que, privée de ressources, elle ne puisse d'aucune manière s'en sortir par elle-même, il est juste que, dans de telles extrémités, le pouvoir public vienne à son secours, car chaque famille est un membre de la société. Ce n'est point-là empiéter sur les droits des citoyens, mais leur assurer une défense et une protection réclamées par la justice »<sup>948</sup>.

Mais, cet enseignement de Léon III sur l'intervention de l'Etat n'apparaissait pas explicitement balisé et nécessitait des clarifications. Pie XI va s'y atteler dans le cadre de l'encyclique *Quadragesimo Anno*, sur la restauration de l'ordre social, publiée le 15 mai 1931. Il apporte des précisions sur la nécessité de l'intervention étatique au moyen du principe de subsidiarité qu'il énonce comme suit :

« De même qu'on ne peut enlever aux particuliers, pour les transférer à la communauté, les attributions dont ils sont capables de s'acquitter de leurs seules initiatives et par leurs propres moyens, ainsi ce serait commettre une injustice, en même temps que troubler d'une manière très dommageable l'ordre social, que de retirer aux groupements d'ordre inférieur, pour les confier à une collectivité plus vaste et d'un rang plus élevé, les fonctions qu'ils sont en mesure de remplir eux-mêmes. »<sup>949</sup>.

Le principe de subsidiarité, tel que formulé par Pie XI, ne confine pas l'Etat dans une fonction simplement supplétive. Au-delà de l'intervention du soutien et de l'aide aux individus et aux groupements en vertu des nécessités du bien commun et de la justice distributive, il englobe aussi les autres missions que l'Etat est appelé à remplir pour garantir ces deux impératifs.

---

<sup>948</sup> Chantal MILLON-DELSOL, « *Le principe de subsidiarité* », Paris, PUF, Que sais-je, 1993, pp. 127, spéc. p. 28.

<sup>949</sup> *Quadragesimo Anno*, § 86. , p. 452.



Dans son prolongement, Pie XII adoptera cette posture positive du rôle de l'Etat<sup>950</sup>.

Enfin, le développement le plus significatif du principe de subsidiarité est l'œuvre de Jean XXIII. Il estime nécessaire que le domaine d'application de l'intervention de l'Etat dans la sphère économique soit étendu, mais non illimité car le champ d'intervention de l'Etat ne saurait être exercé de manière à supprimer la liberté d'action naturelle des individus.

Mais, l'innovation majeure qu'apporte Jean XXIII c'est l'extension de la portée du principe de subsidiarité au plan international, en référence aux relations devant se nouer entre l'« *autorité publique de compétence universelle* » et les Etats. Son analyse est appuyée par deux constats : l'interdépendance croissante des Etats sur la scène internationale d'une part, et le fait que la promotion du bien commun universel implique la résolution des problèmes de dimension mondiale d'autre part. Selon lui, « *les rapports de cette autorité mondiale avec les gouvernements des Etats composant la société internationale devront être gouvernés par le principe de subsidiarité* »<sup>951</sup>. Cette organisation qu'il appelle de tous ses vœux ne devrait pas se substituer aux missions légitimes des Etats membres, mais a contrario « *favoriser, en protégeant leur sécurité et s'efforcer de créer les conditions générales de promotion du bien commun universel* »<sup>952</sup>.

Si en l'état actuel des relations internationales, le principe de subsidiarité ne peut régir les rapports entre une éventuelle autorité publique de compétence

---

<sup>950</sup> Pour lui, la fonction spécifique de l'Etat sur le plan économique est de jouer un rôle d'incitation en promouvant des actions futures par l'offre des meilleures conditions de réalisation. Il instaure de ce fait, par le biais du principe de subsidiarité, une harmonisation des droits des différents intervenants sur le plan économique. Certains auteurs ont pu noter dans cette perspective que selon Pie XII, « la mission de l'Etat est de promouvoir, d'inciter, d'encourager d'une part, de contrôler, de surveiller, de garantir la justice distributive et, en conséquence, de corriger, d'autre part ; mais cette double mission de l'Etat, subsidiaire par rapport aux activités des sociétés inférieures, n'est jamais considérée par Pie XII comme accidentelle ou comme secondaire. Bien au contraire, promotion, coordination, contrôle, vigilance, vérification, tels sont les termes qui reviennent le plus souvent sous sa plume pour vérifier la fonction essentielle et irremplaçable de l'Etat. (CALVEZ (J-Y) et PERRIN (J), *Eglise et société économique : L'enseignement social des Papes de Léon XIII à Pie XII (1878-1958)*, Etude publiées sous la direction de la Faculté de théologie de S. J. de Lyon-Fourvière (40), Paris, Aubier/Montaigne, 1959, p. 410. Cité par Benoît LAPOINTE, *op. cit.*

<sup>951</sup> *Pacem in terris*, § 140. Et 141.

<sup>952</sup> CALVEZ (J-Y) et PERRIN (J), *op. cit.*, note n° 950. Cité par Benoît LAPOINTE, *supra*.

universelle avec les Etats, tel que formulé par Jean XXIII, cette autorité supranationale n'ayant pas encore vu le jour, la formule semble en revanche opportune sur le plan régional. Elle semble d'ailleurs apparaître en filigrane dans les traités instituant l'Union européenne. C'est dans cette perspective que l'on aura recours à la doctrine de l'enseignement social de l'Eglise, afin d'apporter des précisions sur la signification et la portée du principe de subsidiarité tel qu'introduit dans l'ordre juridique européen par le traité de Maastricht.

## **2 -L'application contemporaine du principe de subsidiarité**

L'on tâchera de voir l'application du principe de subsidiarité dans sa double perspective de rapports Etat / citoyens, d'une part, et de Communauté / Etats membres, d'autre part. Dans le premier cas, l'on évoquera le principe dans l'ordre interne, en référence notamment à l'organisation administrative (a) ; et dans le second, son articulation en droit communautaire dans le cadre de l'Union Européenne (b).

### **a) L'application du principe de subsidiarité dans l'ordre interne**

L'application du principe de subsidiarité est consacrée dans plusieurs domaines du droit, notamment en droit administratif. Il en est ainsi de la subsidiarité dans le contentieux de la responsabilité, où la responsabilité de la puissance publique peut être engagée à titre subsidiaire, spécialement quand l'application des règles de la responsabilité administrative a pour conséquence la privation de toute possibilité d'indemnisation de la victime. De l'avis de Jean-Marie Pontier,

« cette responsabilité subsidiaire de la puissance publique se justifie [...] puisqu'il s'agit d'un service public, la puissance publique ne saurait échapper aux responsabilités qui lui incombent normalement en confiant le service public à un particulier, lorsque ce dernier ne peut indemniser les victimes à raison des dommages à l'origine desquels il se trouve »<sup>953</sup>.

Il en est également ainsi de la subsidiarité dans la procédure contentieuse, en référence à « *l'action subsidiaire* », c'est-à-dire celle qui est formée à titre éventuel

---

<sup>953</sup> Jean-Marie PONTIER, « La subsidiarité en droit administratif », *op. cit.*, p.1528.

pour les cas où l'action principale ne serait pas admise. Mais, l'expression consacrée, tant en doctrine que dans les décisions de justice est celle de « *conclusions subsidiaires* », qui sont des éléments de conclusion des parties, mais qui ne sont présentés et accueillis par le juge que dans l'hypothèse du rejet des conclusions principales. L'on peut reprendre ici, la définition qu'en donne R. Odent. Pour cet auteur, les conclusions subsidiaires sont

« les conclusions dont la partie saisit le juge en l'avisant qu'elle ne les présente qu'au cas où les conclusions principales seraient rejetées. Le juge doit statuer sur ces conclusions subsidiaires s'il écarte les conclusions principales (...). Dans le cas contraire, si les conclusions principales sont entièrement recueillies, il n'est pas statué sur les conclusions subsidiaires »<sup>954</sup>.

Mais, c'est dans l'organisation administrative que le principe de subsidiarité peut trouver l'une de ses expressions les plus significatives. Il s'applique dans ce cadre aux relations entre les organes centraux et les organes locaux. Il est constant en doctrine, de faire allusion au principe de subsidiarité dans le cadre de la mise en œuvre de la décentralisation. Les raisons qui tendent à justifier que la décentralisation est un domaine de prédilection du principe de subsidiarité abondent. Il s'agit de réguler les relations entre le centre et la périphérie. L'on a pu affirmer que c'est un principe qui « *est l'une des clefs de compréhension de la décentralisation* »<sup>955</sup>. A juste titre puisqu'il rend possible la détermination des autorités investies du pouvoir de décision ainsi que l'étendue de leurs compétences. Il permet également de savoir dans les organisations de plus en plus complexes, qui doit disposer des compétences et du pouvoir. Ce principe ramène la question de la décentralisation à l'essentiel : conférer le plus de liberté et de pouvoir aux collectivités territoriales locales sans pour autant sacrifier ce qui fait l'essentiel de la fonction de l'Etat. D'où le nécessaire équilibre entre pouvoir central et pouvoir local.

#### **b) En droit communautaire dans le cadre de l'Union Européenne**

Les références au principe de subsidiarité comme armature d'un projet commun sous-régional sont anciennes et constantes dans divers textes de l'Union

---

<sup>954</sup> R. ODENT, Contentieux administratif, [...] Cité par Jean-Marie PONTIER, *idem*, p.1531.

<sup>955</sup> Jean-Marie PONTIER, *idem*, p. 1533.

Européenne. L'application de ce principe régulateur de l'intervention de l'Etat dans l'Union européenne, a facilité la répartition des pouvoirs, ainsi que la réalisation de certaines tâches qui dépassent la capacité de certains Etats pris individuellement. Dans la définition de ce principe, aussi bien dans les textes récents (le nouvel article 3 B du traité instituant la Communauté européenne) que dans ceux antérieurs, l'on peut y déceler le recours et l'influence de l'enseignement social de l'église sur les rédacteurs de ces textes.

Avant les années 1990, les repérages sémantiques de ce principe sont notés à l'occasion des traités instituant successivement la C.E.C.A, la Communauté Economique européenne et le projet de traité instituant l'Union Européenne<sup>956</sup>.

C'est dans ce sillage que le Traité de Maastricht officialise le principe sous sa connotation actuelle.

Au sens du Traité de l'Union européenne (ci-après : « T.U.E »), le principe de subsidiarité est ainsi défini en son article 5 § 1 et 2 :

« La Communauté agit dans les limites des compétences qui lui sont conférées et des objectifs qui lui sont assumés par le présent traité. Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les Etats membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire ».

Le paragraphe 3 de cet article dispose quant à lui que :

---

<sup>956</sup> En 1952, le principe de subsidiarité apparait dans le traité instituant la C.E.C.A qui dispose dans son article 5 que « *la Communauté accomplit sa mission, [...] avec des intentions limitées. Les institutions de la Communauté exercent ces activités avec un appareil réduit, en coopération étroite avec les intéressés* ». Le Traité instituant la Communauté Economique Européenne en 1957 précise que les compétences de la Communauté sont énumérées, autrement dit dévolues aux Etats membres. En 1957, le Traité instituant la CEE souligne que les compétences de la Communauté sont énumérées, autrement dit dévolues aux Etats. L'article 66 du projet de l'Union Européenne (projet Sponelli) adopté par le Parlement européen le 14 février 1984 dispose que « *l'Union n'agit que pour mener des tâches qui peuvent être entreprises en commun de manière plus efficace que par les Etats oeuvrant séparément, en particulier celles dont la réalisation exige l'action de l'Union parce que leurs dimensions ou leurs effets dépassent les frontières nationales* ».

« En vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les Etats membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union »<sup>957</sup>.

Au terme de ce préambule sur la genèse du principe de subsidiarité et ses développements jusqu'à sa forme actuelle, comment peut donc s'articuler concrètement sa mise en œuvre dans le domaine de la sécurité civile ? Compte tenu des développements que le principe a connus, notamment en Europe où « *la sécurité civile demeure pleinement dans le champ d'application du principe de subsidiarité [...] depuis que celle-ci a été reconnue comme une simple compétence d'appui de l'Union européenne* »<sup>958</sup>, l'on peut s'en référer et essayer de formuler des projections pertinentes en vue de l'application du principe dans la gouvernance de sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C.

## **B- L'apport du principe de subsidiarité dans la gouvernance de sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C**

L'application du principe de subsidiarité à la sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C (1), précèdera un cas d'illustration de répartition de compétences de sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C à la lumière de ce principe (2).

### **1- L'application du principe de subsidiarité à la sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C**

La Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale n'expose pas à proprement parler, une conception particulière du principe de subsidiarité. Elle ne cherche ni à la définir, ni à en développer une théorie. Son approche est déclaratoire en ce sens qu'elle proclame « *donner une impulsion nouvelle et décisive au processus d'intégration en Afrique centrale par l'harmonisation accrue des politiques*

---

<sup>957</sup> Article 5 § 3 du Traité de l'Union Européenne.

<sup>958</sup> Stéphane CALIMACHE, *Europe et la sécurité civile. Op. cit.*

*et des législations de leurs Etats » d'une part, et « renforcer la solidarité entre leurs peuples dans le respect de leurs identités nationales respectives »*<sup>959</sup> d'autre part.

Or, la construction d'une « *maison commune* » n'est pas un artifice que l'on façonne par improvisation ou par intérêt spontané. Mais, une initiative justifiée par la constance d'une communauté d'esprit et de destin. Car, l'appartenance humaine à une communauté ne se décrète pas, elle ne s'impose pas non plus en quelques années ; elle se forge au cours du temps, et, apparaît comme le couronnement normal d'une histoire ou d'un long processus.

La construction d'un droit communautaire de sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C. suppose donc qu'il existe au préalable des intérêts supranationaux plus forts que les structures nationales elles-mêmes. Les éléments constitutifs de tout ce qui rendrait ce bien véritablement « *commun* » peuvent se construire autour du triptyque formulé par Chantal Millon-Delsol, à savoir, « *une certaine égalité, une justice tendant à l'harmonie, les conditions ouvertes des relations et des échanges* »<sup>960</sup>.

La formulation de cet intérêt général étendu à l'échelle de ces Etats répond en définitive à la certitude d'une identité socio-culturelle commune. Plus encore, les enseignements sur la subsidiarité ont démontré que la mise en œuvre d'une instance communautaire peut pallier les insuffisances des instances inférieures existantes, qui cherchent paradoxalement, en reconnaissant un pouvoir supérieur, à se renforcer et non à s'affaiblir<sup>961</sup>. L'objectif de l'instance supérieure étant précisément d'apporter des solutions aux problèmes qui ne peuvent trouver des réponses par les Etats pris individuellement.

Il en est ainsi des diverses stratégies de coopération et d'intégration régionale ou sous régionale en matière de sécurité civile. Celles-ci n'ambitionnent pas de se substituer aux systèmes nationaux en cours dans ces espaces. Si tel était le cas, le respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale des Etats membres s'en trouverait compromis. L'idée de subsidiarité impose par conséquent que les

---

<sup>959</sup> Extrait du préambule du Traité instituant la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale.

<sup>960</sup> Chantal MILLON-DELSOL, *supra*, note n° 948. , p. 94.

<sup>961</sup> Chantal MILLON-DELSOL, *idem.* , p. 95

dispositions envisagées soient autant que possible prises au niveau le plus approprié. Dans la plupart des secteurs en effet, si l'exigence de l'intérêt général de l'espace de la C.E.M.A.C. incite à avoir des finalités communes, les Etats et leurs communautés peuvent bien disposer des multiples choix des moyens en vue d'atteindre ces objectifs. Les initiatives sous régionales d'intervention dans le domaine de la sécurité civile devraient dans une perspective de subsidiarité, s'appuyer essentiellement sur l'expertise nationale, régionale ou locale ; laissant à l'instance supérieure le rôle de coordination des acteurs de sécurité civile des six Etats membres que composent cette Communauté.

Chantal Millon-Delsol souligne sur ce point que :

« La conviction de l'existence d'un bien commun qui dépasse le bien commun de chacun des groupes fondateurs, se double d'une volonté de ne pas annihiler pour autant l'autonomie de ces mêmes groupes. L'appartenance à une communauté plus large vient fortifier l'identité des communautés nationales ou de proximité, parce qu'elle en concrétise les fondements souvent oubliés [...] »<sup>962</sup>.

Dans la mise en place d'un droit sous régional de sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C., l'idée de subsidiarité apparaîtrait ensuite comme une garantie et une justification de l'autonomie des Etats fondateurs et rappellerait que l'instance supérieure mise en place demeure au service des Etats et non le contraire. Le principe de subsidiarité ne justifie pas non plus le dépouillement de la structure supranationale, mais la délimitation de ses attributions, le but étant de préserver aussi bien l'autonomie des communautés intégrées que l'intérêt général de l'ensemble ainsi mis en place.

Compte tenu de ce qui précède, le principe de subsidiarité peut paraître comme une véritable armature des projets communs de ces Etats. Il présente des références qui permettent non seulement la régulation des compétences communautaires, mais il suppose aussi le respect de l'autonomie de toutes les

---

<sup>962</sup> Chantal MILLON-DELSOL, *supra*, note n° 948. , pp. 95-96.

communautés constituant un ensemble politiquement organisé, comme l'entendaient en leur temps les précurseurs anciens et modernes<sup>963</sup>.

Comment peut donc s'organiser concrètement la mise en œuvre de l'idée de subsidiarité au sein des Etats de la C.E.M.A.C. ?

Si le principe de subsidiarité présente des références propres à faciliter la régulation des compétences entre les structures supérieures et inférieures, il est tout aussi avantageux quant à son application. Celle-ci recommande à cet égard, que l'on distingue le contenu de ces compétences et l'intensité des actions à entreprendre.

Sur le contenu des compétences, il présente un mécanisme de répartition des compétences qui tient compte de la participation de chacune des communautés<sup>964</sup>.

En ce qui concerne les compétences partagées, c'est ici que l'on mettra en œuvre les critères d'efficacité et d'insuffisance<sup>965</sup>.

S'agissant de la réalisation de l'intervention de la Communauté, les modalités de cette intervention doivent également se référer au principe de subsidiarité, l'objectif étant de préserver les diversités et les autonomies des Etats. Il s'agit ici, dans le cadre des compétences attribuées à la Communauté, de limiter les conditions d'exercice. C'est ici qu'interviendrait le principe de proportionnalité<sup>966</sup>, en vertu duquel l'action de la Communauté ne devrait pas excéder ce qui est nécessaire

---

<sup>963</sup> Chantal MILLON-DELSOL, *idem*. p. 106.

<sup>964</sup> Si l'on s'en tient à l'exemple de l'Union européenne (c'est d'ailleurs dans le cadre de la Communauté européenne que le principe a commencé sa fulgurante carrière), les compétences exclusives de la Communauté concerne les missions que lui ont assignés les traités, et pour lesquelles les Etats membres l'ont chargé d'une obligation de résultat. Ces missions portent généralement sur la libre circulation, à la conservation des ressources de pêche, la politique de transport.

<sup>965</sup> Au-delà des querelles d'interprétation et de la confusion engendrées par ces deux critères à l'occasion de Traité de Maastricht, il importe d'avoir à l'esprit que selon l'acception historique de l'idée de subsidiarité, le critère d'insuffisance demeure la seule justification de l'intervention de l'instance supérieure ; tandis que les dimensions et les effets de l'action ne sont que les causes, parmi d'autres, de l'insuffisance ; et la plus grande capacité de l'échelon supérieur, un corollaire de l'insuffisance de l'échelon inférieur ( voir Chantal MILLON-DELSOL, *supra*, note n°948, p. 109.).

<sup>966</sup> En droit communautaire, le principe de proportionnalité est un principe général de droit qui « exige que les actes des institutions communautaires ne dépassent pas les limites de ce qui est approprié et nécessaire à la réalisation des objectifs légitimes poursuivis par la réglementation en cause, étant entendu que, lorsqu'un choix s'offre entre plusieurs mesures appropriées, il convient de recourir à la moins contraignante, et que les inconvénients causés ne doivent pas être démesurés par rapport aux buts visés [...] », CJCE, 5 mai 1998, Royaume- Uni de Grande- Bretagne et Irlande du Nord contre Commission, aff. C- 180/96, Rec. P. I-2265, § 96. Cité par Jean SALMON (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, *supra* p. 895.



pour atteindre les objectifs énoncés par un traité. Ainsi, la Communauté est- elle appelée à inciter ou à impulser toutes actions impliquant la mise en évidence du rôle des Etats membres ou des structures de proximité.

Si l'on peut conclure que la répartition des compétences entre la Communauté et les Etats membres peut donner lieu à des conflits de compétences, il reste que ces conflits ne dérivent pas d'une imperfection liée à l'application du principe de subsidiarité. Le principe est en lui-même dynamique, car il a pour but de concilier la plus grande liberté possible avec la réalisation de l'intérêt général d'une part, et parce qu'il permet aussi de maintenir l'équilibre des nombreux pouvoirs qui tendent naturellement à s'accroître d'autre part.

La réflexion sur le principe de subsidiarité, notamment celle appliquée aux collectivités superposées, dresse en même temps des orientations pertinentes pouvant conforter et renforcer l'intégration des communautés économiques régionales, en l'occurrence la C.E.M.A.C. Les lignes directrices à partir desquelles s'avère possible et nécessaire l'intervention des instances supérieures peuvent être orientées selon quatre axes :

- en cas d'externalité : il s'agit de situations dans lesquelles un Etat ne peut assumer l'entière responsabilité de sa politique ;
- en cas d'insuffisance avérée de ressources ; celles-ci peuvent être matérielles, humaines ou scientifiques et techniques ;
- en cas de catastrophes de grande ampleur ;
- dans le but de proposer, d'inciter ou d'encourager les instances de proximité à se prendre en charge elles-mêmes.

## **2- L'illustration d'un cas de répartition de compétences de sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C à la lumière du principe de subsidiarité**

La consécration du double mouvement de subsidiarité dans la gouvernance des risques et crises de sécurité civile renvoie à l'organisation de la société. Elle intervient dans la répartition des normes, ou de compétences, aussi bien dans les collectivités inférieures que dans celles supérieures. Dans la répartition des compétences en matière des risques de sécurité civile, la nécessité d'un mouvement

de subsidiarité descendant peut s'imposer comme cadre pertinent de réponse opérationnelle des administrations nationales et infranationales (a). Par contre, les normes de subsidiarité ascendante pourraient apparaître comme une opportunité d'action communautaire en cas de crise de grande ampleur (b). Dans l'un et l'autre cas, il s'agira de vérifier si ces normes sont au fondement même du droit et s'imposeraient aux Etats et à la Communauté « *soit secundum legem, par application des normes qui les consacrent [...], soit praeter legem, c'est-à-dire dans le silence des dispositions formelles [...], soit même encore contra legem, autrement dit à l'encontre même de celles-ci* »<sup>967</sup>.

**a) Les normes de subsidiarité descendante comme cadre pertinent de réponse opérationnelle des administrations nationales et infranationales**

Le premier élément qui incite au transfert des compétences de sécurité civile vers les administrations étatiques est la notion d'urgence. Au centre de la gestion des crises, l'urgence connaît une évolution singulière en droit communautaire. Elle semble s'illustrer comme une clef de répartition des compétences en matière de protection des personnes, des biens et de l'environnement, avec comme conséquence, l'appropriation de certaines compétences de sécurité civile par les instances nationales. Mais, comme l'indique François Caulet,

« [c]ette conception originaire est en évolution et révèle le double mouvement de subsidiarité qu'implique la gestion de crise. Les occurrences récentes de la notion caractérisent une appropriation intéressante par les institutions [communautaires] des mécanismes de sauvegarde sur la base du dépassement des capacités nationales »<sup>968</sup>.

---

<sup>967</sup> Denis ALLAND / Stéphane RIALS, (dir), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, PUF, 2003, pp. 1649, p. 548.

<sup>968</sup> François CAULET, « Le modèle communautaire de gestion des "crises" dans l'espace européen », in : Jacques LARRIEU (dir.), *Crise(s) et droit*, Toulouse, L.G.D.J, 2012, pp. 300, pp. [135-147], spéc. p.137.

En même temps, la compétence des administrations nationales sur le plan de l'intervention opérationnelle devrait s'imposer, puisqu'elles paraissent s'illustrer comme le cadre approprié pouvant garantir la rapidité et la proximité suffisantes en vue de circonscrire efficacement la réalisation d'un risque. Dans la pratique, les autorités nationales sont les premières à constater la survenue du risque compte tenu de l'effet de proximité. Il convient par conséquent qu'elles puissent également intervenir dans le cadre de ces contraintes temporelles liées à la notion d'urgence. Ce n'est toutefois que, dans l'hypothèse où le risque ne peut être maîtrisé de façon efficace et satisfaisante par un Etat membre, qu'il serait possible de prévoir une intervention au niveau de la Communauté.

Il est important de tenir compte du fait que dans la répartition des compétences entre ces deux niveaux territoriaux, l'expérience de l'Union européenne prouve que les structures supranationales n'ont pas de capacités matérielles suffisantes pour intervenir de façon appropriée dans un Etat membre lorsque survient une catastrophe. Leur rôle opérationnel est généralement limité à l'envoi de matériels divers ou d'experts. De plus, la prise de décision obéit à une procédure assez longue qui rallonge malheureusement le temps d'intervention. Analysant le système institutionnel européen, dans la perspective du second élément qui impose une compétence des administrations nationales, François Caulet observe qu'il est constant que ces institutions

« n'ont pas de compétences normatives transversales en matière "*d'urgence matérielle*", la Commission, depuis les années 2000, produit un nombre conséquent de documents d'orientation dans ce domaine. Ils visent à assurer une meilleure planification et préparation d'urgence au niveau des Etats membres. [Les interventions communautaires] visent à minima une optimisation de l'intervention des services d'urgence nationaux compris comme l'ensemble des moyens publics de réponse préventifs, immédiats puis curatifs à court terme tentant de faire face à la réalisation des risques graves sur les personnes, les biens et l'environnement »<sup>969</sup>.

Ce constat justifie la qualification des administrations nationales à répondre en première instance aux situations d'urgence. Ce mouvement de subsidiarité

---

<sup>969</sup> François CAULET, *idem*, p. 139.

descendant devrait toutefois être renforcé par l'octroi correspondant, en termes de coordination des réponses face aux situations de crise à l'échelle communautaire.

Dans ce contexte, les rénovations normatives induites par le principe de subsidiarité viseraient à conforter les instances nationales dans la production des normes de sécurité civile plus dynamiques, notamment dans le domaine de la réponse opérationnelle d'une part, et, à affirmer la compétence communautaire chaque fois que l'on se trouverait dans l'hypothèse d'une crise de sécurité civile de grande ampleur, d'autre part.

#### **b- Les normes de subsidiarité ascendante comme opportunité d'action communautaire en cas de crise de grande ampleur**

L'exercice des prérogatives de sécurité civile rentre dans les domaines sensibles des Etats. Ceux-ci sont très réticents à l'idée de transférer « *ces éléments ontologiques situés au cœur de leur souveraineté* »<sup>970</sup>. Cependant, la complexité des risques contemporains et l'extrême vulnérabilité des Etats de la C.E.M.A.C ont mis à défaut l'efficacité des interventions limitées aux seuls territoires nationaux. Toute chose qui appelle une coordination sous régionale en vue de rendre le mécanisme communautaire plus performant. Le mouvement de subsidiarité descendant rappelé ci-dessus n'est toutefois pas à sens unique, bien que la communauté s'avère « *structurellement inadaptée à des interventions d'urgence requérant rapidité et proximité* »<sup>971</sup>. La nécessité s'impose simultanément que s'opère un « *mouvement de subsidiarité ascendant* »<sup>972</sup> au profit de la structure supranationale en charge de la sécurité civile. Les mesures de subsidiarité ascendante viseraient, entre autres, à soutenir et à faciliter la mobilisation des secours pour répondre aux besoins immédiats des pays frappés par une catastrophe. Elles peuvent paraître sous deux formes : les normes communautaires d'application immédiate et celles qui relèveraient du long terme.

En ce qui concerne les normes communautaires d'application immédiate, l'on a noté que les modes traditionnels de réponse mis en place pour juguler les crises,

---

<sup>970</sup> *Idem*, p. 136.

<sup>971</sup> *Idem*, p. 136.

<sup>972</sup> L'expression est de François CAULET, *idem*.

construits à l'intérieur des frontières étatiques se sont révélés de moins en moins efficaces face aux nouvelles menaces émergentes. Ce constat entraîne forcément la possibilité d'envisager des moyens de réponse au niveau communautaire.

Les mesures immédiates viseraient à perfectionner le mécanisme communautaire et à optimiser l'assistance que ce mécanisme est censé apporter dans le cadre juridique actuel des Etats de la C.E.M.A.C. Ces mesures devraient permettre de mieux traduire la solidarité sous régionale dans un futur immédiat, sans toutefois modifier les cadres juridiques existants. La coordination devrait tendre à s'imposer comme l'un des enjeux majeurs de l'efficacité de l'assistance ainsi que de la bonne gestion des ressources. La pluralité des intervenants, la diversité des prestations offertes, très souvent concurrentes et la présence de nombreux chevauchements dans la gestion des catastrophes pourraient faire de la coordination la clef de l'effectivité et de l'efficacité dans la gestion des crises de sécurité civile. A cette coordination, se grefferaient d'autres dispositions normatives qui nécessitent des améliorations.

Du point de vue de l'amélioration de la coordination des interventions en cas de catastrophe, celle - ci interviendrait au niveau de chaque Etat et au niveau communautaire.

Au niveau de chaque Etat de la C.E.M.A.C, la gestion des catastrophes a montré à l'évidence très peu d'efficacité dans le domaine des secours et de l'assistance. La coordination des secours, en cas de catastrophe, souffre d'un certain nombre d'insuffisances dans tous les Etats de cette sous - région<sup>973</sup>.

Cette carence, due à l'hétérogénéité des ressources, généralement très peu structurées et non hiérarchisées, n'a véritablement pas encore trouvé de réponse

---

<sup>973</sup> L'on rappellera, à titre d'illustration, quelques-unes régulièrement relevées par la doctrine, notamment Haroun Tazieff qui ne cessait de « *dénoncer ces diverses mesquineries trop répandues qui nuisent, à des niveaux divers, au bon fonctionnement du très complexe appareil des secours : esprit de corps étroit, mésententes traditionnelles, jalousies diverses enveniment la mosaïque des renforts de toute nature concourant au sauvetage des survivants. D'autant que, si des hiérarchies internes fonctionnent dans la plupart des groupes impliqués, entre eux il n'en existe aucun* ». Haroun TAZIEFF, Rapport annuel au Président de la République, J.O de la République Française, n° 97, 1984, p. 40.

satisfaisante dans la plupart des Etats. L'innovation normative consisterait à stimuler une culture commune à l'ensemble des départements ministériels impliqués dans la prévention et la gestion des catastrophes afin de garantir l'efficacité de tous les moyens de secours nationaux, civils et militaires, publics ou privés, lucratifs ou bénévoles, aussi bien en temps de paix qu'en temps de perturbation. Dans les Etats de la C.E.M.A.C, les missions de coordination en cas de catastrophe sont assignées à un département ministériel (l'administration territoriale ou l'intérieur) ; or celui-ci ne dispose pas de moyens suffisants pour imposer son autorité aux administrations qui maîtrisent mieux les aspects techniques des risques ou des catastrophes prévisibles. Dans bon nombre de cas, il est possible que le ministère en charge de la sécurité civile ne soit pas à même d'assurer efficacement cette mission de coordination. Dans un tel contexte, la personnalité idoine, disposant de l'autorité nécessaire en vue d'assurer et de coordonner l'action des différents ministères en cas de catastrophe pourrait être le Premier ministre. A défaut d'une telle réforme qui semble audacieuse, l'on pourrait entrevoir une solution minimale qui consisterait à confier à un seul responsable le soin de veiller à la sécurité des populations. L'on envisagerait dans ce cas la création d'une structure rattachée aux services du Premier ministre (ministre délégué ou secrétaire d'Etat) dont la mission serait d'assurer, sous l'autorité du Premier ministre, la sécurité des personnes, des biens et de l'environnement. Le domaine de compétence de cette structure étatique comprendrait toutes les phases de la catastrophe, c'est-à-dire s'étendrait de la prévention des risques, jusqu'à l'organisation, la conduite opérationnelle et la réhabilitation. Seraient incorporées à cette structure toutes les administrations qui concourent à ces missions mais qui demeurent pour l'heure disséminées dans plusieurs départements ministériels.

De telles réformes normatives pourraient contribuer à l'amélioration de la coordination et de l'efficacité des secours en zone C.E.M.A.C.

L'on pourrait conclure avec Tazieff qui insistait

« *carthago delenda* sur la nécessité de combattre, dans l'intérêt majeur de la nation, ce qu'il appelle par litote les chevauchements de certains départements ou cabinet ministériels, de certains hauts fonctionnaires et de certaines corporations, tous plus

soucieux du maintien ou de l'accroissement de leurs prérogatives que de l'intérêt général »<sup>974</sup>.

Parallèlement, l'interdépendance ainsi générée par l'intégration sous régionale ne permet plus aux Etats de répondre efficacement de façon isolée à certains risques. Une menace circulaire comme la fièvre ébola constitue un objet transversal difficilement appréhensible par un seul Etat. Des initiatives dans le sens d'une coordination des réponses communautaires s'avèrent tout aussi nécessaires.

Ainsi, la coordination des réponses communautaires devrait venir en complément des actions des Etats tout en se focalisant sur les domaines dans lesquels une approche commune serait plus efficace que les différentes approches nationales. De façon mesurée, les Etats concèderaient ainsi à transférer une partie de leur souveraineté à la communauté. Ce glissement de compétences étatiques entraînerait une réponse supranationale susceptible de relever, compte tenu de la plus-value indiscutable que possède la communauté, le niveau de coordination, de partage de connaissances et de bonnes pratiques. François Caulet semble bien avoir résumé l'idée en faisant remarquer que « [l]a combinaison des limites des compétences des Etats membres et de la plus-value des prérogatives de [la communauté] est donc reprise itérativement comme la justification d'un mouvement de subsidiarité ascendant »<sup>975</sup>.

Il s'agirait concrètement de mettre en place des conditions d'élaboration d'une nouvelle gouvernance de prévention des catastrophes fondée sur la connaissance. Cette démarche aboutirait à l'établissement des pratiques communes au sein des Etats de la C.E.M.A.C. La réalisation des cartographies des zones à risque, ou l'harmonisation de certains outils d'anticipation tels que les plans de prévention des risques, en seraient de bons exemples. L'institution de plan de prévention des risques à l'échelle de la sous-région pourrait constituer une réponse appropriée face aux insuffisances actuelles des dispositifs de prévention des risques des Etats de la C.E.M.A.C. L'on pourrait dans le même sens, préconiser la création sur le plan sous régional, d'une unité civile spécialisée de sécurité civile, dotée d'un équipement

---

<sup>974</sup> Haroun TAZIEFF, *idem*, p.48.

<sup>975</sup> François CAULET, *supra*, p. 141.

adapté, qui suivrait une formation commune et serait disposée, en cas de situation d'urgence, à faire face aux catastrophes naturelles, technologiques ou humanitaires. L'avènement d'une directive - cadre C.E.M.A.C dans ce sens contribuerait à l'amélioration de l'efficacité des instruments juridiques actuels.

Sous l'angle du renforcement de l'architecture juridique existante, les dispositifs normatifs nationaux, sous régionaux ou internationaux forment un ensemble juridique qui concourt à donner corps au droit de la sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C. Toutefois, si l'on se réfère à Charles Visscher qui écrivait qu'une norme juridique est effective ou pas selon qu'elle se révèle « *capable ou non de déterminer chez les intéressés les comportements recherchés* »<sup>976</sup>, il n'est guère étonnant de constater que ces différents instruments juridiques demeurent dans bien des cas théoriques et connaissent un faible degré d'application. L'objectif recherché est d'éviter que les normes de sécurité civile consacrées ne soient pas théoriques et illusoires, mais qu'elles deviennent concrètes et effectives. Il y a donc lieu de mettre en place des mécanismes juridiques plus efficaces visant à combler l'architecture normative existante par le renforcement de l'effectivité du droit de la sécurité civile de la sous-région. En effet, l'effectivité du droit, suppose que les administrations chargées du contrôle de l'application des règles jouent pleinement leur rôle par l'organisation des contrôles préventifs et, le cas échéant, l'application des sanctions prévues. Pour ce faire, il importera de renforcer les capacités opérationnelles des structures de contrôle en leur dotant de ressources humaines, matérielles et financières nécessaires pour s'acquitter pleinement des missions qui leurs sont dévolues.

Les normes apparaissent alors comme des instruments essentiels de régulation des sociétés. L'exemple de la Cour européenne des Droits de l'homme, sur lequel s'appuie la démonstration de Jean- Pierre Marguénaud est à cet égard frappant. Il ne fait aucun doute que l'apport de la C.E.D.H associé à la technique des

---

<sup>976</sup> Charles DE VISSCHER, *Les effectivités du droit international public*, Paris, Pedone, 1967, p. 18. Cité par Vincent ZAKANE, « Problématique de l'effectivité du droit de l'environnement en Afrique : l'exemple du Burkina Faso, in : Laurent GRANIER (dir.), *Aspects contemporains du droit de l'environnement en Afrique de l'ouest et du centre*, P.N.U.D, Droit et politique de l'environnement n° 69. [books@iucn.org](mailto:books@iucn.org), consulté le 15 février 2014.



obligations positives<sup>977</sup> permet, dans le domaine des catastrophes de rendre concrètes et effectives les normes consacrées. Le problème de l'ineffectivité du droit, qui n'est d'ailleurs pas singulier aux Etats de la sous-région, ne pose-t-il pas là la question fondamentale du droit des catastrophes, droit technique et complexe ? Non dénouée d'intérêt, cette complexité se révèle néanmoins fort problématique. Maurice Kamto souligne à cet égard que :

« Certes le droit de l'environnement, en Afrique notamment, est un "droit dormant." Mais le sommeil n'est pas une particularité des normes juridiques de l'environnement, c'est une caractéristique du droit africain dans son ensemble : c'est tout le droit qui y paraît en hibernation. La faiblesse de l'idée de droit dans les pays africains induit la faiblesse des règles juridiques et partant, leur ineffectivité. On ne peut pour autant conclure à l'inutilité du droit, ni dans le champ de la protection de l'environnement, ni dans quelqu'autre. Mieux valent des normes inappliquées qu'un univers a-juridique. L'expression du processus démocratique en cours sur le continent a montré comment un droit dormant finit par se réveiller lorsque la nécessité d'une régulation normée des rapports sociaux vient à se saisir de la conscience d'une communauté »<sup>978</sup>.

En tout état de cause, l'effectivité des normes ne peut être obtenue par une simple décision politique ou administrative ; elle requiert aussi une éducation des citoyens et leur implication aux différentes politiques de prévention et de gestion des catastrophes par une démocratie participative mettant en œuvre des mécanismes incitatifs. Dans cet esprit, la promotion de l'approche participative en vue d'assurer une meilleure effectivité du droit viserait à garantir aux citoyens et à diffuser autant que possible, les informations nécessaires sur les dangers et les risques d'une part, et à mettre en place des mécanismes incitatifs tels que les aides à l'innovation et à l'adoption de technologies moins polluantes d'autre part. Selon le principe 10 de la

---

<sup>977</sup> Selon Jean-Pierre MARGUENAUD, « l'obligation positive substantielle est celle de prévenir les atteintes au droit à la vie du fait d'activités dangereuses. Elle implique pour les Etats, l'obligation primordiale de mettre en place un cadre législatif et administratif visant une prévention efficace et dissuadant de mettre en péril le droit à la vie. Parmi les mesures préventives inhérentes à l'obligation positive substantielle, une importance particulière est accordée au droit du public à l'information. » Voir de cet auteur : « Le droit à la vie vu par la C.E.D.H », in : Jean-Marc LAVIEILLE/Julien BETAILLE/Michel PRIEUR (dir.), *Les catastrophes écologiques et le droit : échecs du droit, appels au droit*, op. cit. , pp. 117-125.

<sup>978</sup> Maurice KAMTO, *Droit de l'environnement en Afrique*, supra, p. 18.

Déclaration de Rio, l'information conditionne la participation du public qui se forge en particulier par la consultation :

« Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leurs collectivités et avoir la possibilité de participer au processus de prise de décision. Les Etats doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci »<sup>979</sup>.

Edgar Morin abonde dans le même sens quand il affirme que « [*]es pauvres doivent être présents dans les institutions qui les représentent et dans les instances de décision, moyennant une pleine reconnaissance de leur culture* »<sup>980</sup>.

Les normes communautaires à long terme quant à elles concernent les domaines matériels des crises saisies par la communauté. Autrement dit, le supplément qu'apporterait l'action collective à la sécurité civile des Etats de la sous-région, tant ceux-ci ne paraissent guère en mesure de lutter seuls et de manière efficace contre les risques naturels et technologiques de telle sorte que l'assistance subsidiaire de la communauté soit injustifiée. Deux indicateurs orienteraient le choix du champ d'action prioritaire : les cas de menace de risque potentiellement transfrontalier se situant dans la zone C.E.M.A.C et dont l'ampleur serait susceptible de causer des dommages graves sur les personnes, les biens et l'environnement d'une part, la probabilité d'expansion de ce risque au-delà des compétences nationales d'autre part. Dans de telles situations, l'on pourrait évoquer l'apport de la communauté dans le traitement des urgences transfrontalières et humanitaires en rapport avec les Etats de la C.E.M.A.C.

Sous ce registre, viennent en droite ligne les fléaux transfrontaliers tels que les pollutions transfrontalières et la piraterie maritime. Rentrent également sous cette rubrique les questions environnementales de l'heure, comme la désertification, le réchauffement climatique, la gestion commune des forêts et les études d'impact transfrontière. Dans le même sens, un droit sous régional C.E.M.A.C, clair et précis,

---

<sup>979</sup> Voir Déclaration de Rio.

<sup>980</sup> Edgar MORIN, *La voie Pour l'avenir de l'humanité*, Paris, Fayard, 2011, pp. 307, p. 126.

contraignant et audacieux, relatif aux risques industriels semble plus que jamais indispensable.

En ce qui concerne le premier bloc de préoccupations, la détermination des pays africains d'entreprendre des actions concrètes visant à combattre les fléaux transfrontaliers a été au centre de concertations dans cette région<sup>981</sup>.

Au-delà de ce volontarisme affiché des Etats de l'Afrique centrale pour combattre les fléaux transfrontaliers, la nécessité s'impose aujourd'hui de renforcer le cadre du partenariat entre les Etats de la sous - région, l'appui des structures chargées de la sécurité maritime et l'harmonisation des politiques nationales et sous régionales en matière de lutte contre la piraterie maritime. La coopération sous régionale tend à s'imposer comme la voie majeure pour combattre ce fléau. La volonté des Etats de l'Afrique centrale de se doter d'instruments juridiques conséquents, de mutualiser les moyens humains, matériels et financiers, ainsi que la détermination des structures sous - régionales à assumer la sûreté et la sécurité maritime laissent présager des évolutions significatives dans le domaine. Les observations de Fweley Diangitukwa sont à cet égard intéressantes. Pour cet auteur,

« les africains doivent s'efforcer à imiter le " *concept de manœuvre opérationnelle à partir des Mers* " forgé par les Marines américaines, car cela constitue [...] un bon début de réponse contre les actes de piraterie en mer. Cela commence par des patrouilles (surveillance) communes en mer. Dans l'intention d'éradiquer complètement la piraterie, les Etats côtiers, victimes de ce fléau, devront chercher à

---

<sup>981</sup> Ces préoccupations se sont traduites par l'adoption à Alger en juillet 1999 de la convention de l'O.U.A sur la prévention et la lutte contre le terrorisme et l'érection en 2002 du Plan d'Action d'Alger pour la prévention et la lutte contre le terrorisme. Sur le plan sous régional, deux principales structures de lutte contre les fléaux transfrontaliers ont vu le jour. La première, le Centre régional de sécurité maritime de l'Afrique centrale (ci-après : « C.R.E.S.M.A.C ») a été créé au sein de la C.E.E.A.C pour lutter contre l'insécurité maritime qu'elle aborde sous le prisme de la défense des intérêts vitaux des Etats membres. La Commission du Golfe de Guinée représente la seconde structure. Outre les six Etats de la C.E.M.A.C, elle comprend l'Angola, la R.D.C, le Nigéria, et Sao Tomé et Principe. Cette Commission vise l'harmonisation des politiques des Etats membres en matière de sécurité et de paix, de gestion de pétrole et de ressources naturelles, de transport et de libre circulation des personnes et des biens au large des côtes du Golfe de Guinée. Ces initiatives, complétées par la création du Centre Africain d'Etudes et de Recherches sur le terrorisme (ci-après : « C.A.E.R.T ») n'ont malheureusement pas pu lever les interrogations sur la vulnérabilité de la sous-région Afrique centrale face aux fléaux transfrontaliers.

se doter progressivement “de véritable brigades côtières solidement équipées, maîtrisant parfaitement leurs environnements sociaux et économiques, et donc seuls capables de prévenir et d’endiguer durablement la criminalité maritime”. Ils doivent se mettre à protéger leurs propres espaces côtiers tout en coopérant avec les flottes de guerre patrouillant dans les eaux internationales situées quelques miles plus loin »<sup>982</sup>.

Au titre du second volet, les études d’impact transfrontières constituent un autre domaine appelant une innovation normative des Etats de l’Afrique centrale. Les projets dont la réalisation est soumise à cette procédure sont parfois susceptibles d’avoir des effets sur l’espace territorial des Etats voisins, en raison de leur proximité avec ces derniers ou tout simplement à cause du caractère « *longue distance* » de leurs effets potentiels. La nécessité d’une réglementation sous régionale est d’autant plus pressante qu’au titre d’une étude d’impact, l’on peut parvenir à un développement durable, tel que rappelé au principe 4 de la Déclaration de Rio<sup>983</sup>. Cela est d’autant plus important que cette procédure tend à s’appliquer à des activités, des ouvrages, des plans ou des programmes qui vont au-delà du simple cadre environnemental et embrasse des secteurs industriels, agricoles, énergétiques, des transports ou du tourisme. Ainsi que le souligne Michel Prieur,

« [l]’étude d’impact utilisée comme instrument de droit international apparaît comme le moyen juridique et scientifique de s’assurer, préventivement, du respect d’un principe fondamental du droit international de l’environnement : le respect de l’environnement à l’extérieur des limites de la juridiction nationale »<sup>984</sup>.

Ce principe, souligné dans la Déclaration de Stockholm de 1972, est présenté par certains spécialistes comme relatif à la responsabilité internationale des Etats et

---

<sup>982</sup> Fweley DIANGITUKWA, « Terrorisme et piraterie dans le Golfe de Guinée : esquisse de solution », in : Joseph Vincent NTUDA EBODE (dir.), *Terrorisme et piraterie De nouveaux enjeux en Afrique centrale*, Yaoundé, Presse Universitaire d’Afrique, 2010, pp. 240, pp 97-115.

<sup>983</sup> Selon ce principe 4 de la Déclaration de Rio, « [p]our parvenir à un développement durable, la protection de l’environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considéré isolément. » Voir Yves PETIT, *Droit de l’environnement Principe et institutions*, La documentation Française, n° 3.10, 2011, pp. 80. , p. 5.

<sup>984</sup> Michel PRIEUR (dir.), *Droit de l’environnement, droit durable*, Bruxelles, Bruylant, 2014, pp. 1050. , spéc. p. 771.

comme fondement des études d'impact transfrontalières<sup>985</sup>. Selon ce principe 21 de la Déclaration de Stockholm,

« [...] les Etats 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 dommages à l'environnement dans d'autres Etats ou dans des régions ne relevant d'aucune juridiction nationale »<sup>986</sup>.

La Cour Internationale de Justice (ci-après : « C.I.J ») dans l'affaire du détroit de Corfou rendue le 9 avril 1949 a consacré l'utilisation non dommageable du territoire. Pour cette juridiction, « *aucun Etat ne peut utiliser son territoire aux fins d'actes contraires aux droits d'autres Etats* ». Il importe d'ores et déjà, aux Etats de l'Afrique centrale, dont le droit de l'environnement a connu une nette progression ces deux dernières décennies, d'en prendre la mesure, car faute d'harmonisation, l'application des normes transfrontalières risquerait de faire face à une multiplicité de régimes différents, relevant des ordres internes de chaque Etat.

Les urgences humanitaires posent la question délicate des déplacements massifs des personnes, suite aux violences internes perpétrées dans certains Etats de la sous-région. L'apport de la Communauté dans la prise en main de telles urgences humanitaires est important.

Les urgences humanitaires font nécessairement appel à des innovations normatives au double plan des catastrophes humanitaires, et de la nécessité de garantir la protection des victimes de tels fléaux. Dans la sous-région de l'Afrique centrale, la situation d'insécurité généralisée en République Centrafricaine au début de l'année 2013, et l'insurrection de la secte Boko Haram au Nigéria ont entraîné un déplacement massif des personnes à l'est et à l'extrême nord du Cameroun. L'on dénombre dans ces deux régions du Cameroun, plus de cinq cent mille réfugiés et personnes déplacées de nationalités diverses.

---

<sup>985</sup> Michel PRIEUR, *idem*.

<sup>986</sup> Déclaration finale de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement tenue à Stockholm du 5 au 16 juin 1972, in : Yves PETIT, *Droit de l'environnement Principe et institutions*, *supra*, p. 4.

Ces crises requièrent des réponses internationales multilatérales. Les Etats d'accueil ou voisins ne peuvent faire face, tout seul à l'arrivée de nombreux contingents de personnes qui exigent une assistance et une gestion durable de cette situation.

Les solutions qu'apportent les organismes internationaux tels que le H.C.R ou les organisations internationales non gouvernementales s'avèrent insuffisantes puisqu'elles dépendent pour l'essentiel de leurs propres ressources. Il faut donc scruter et éprouver les fondements, les principes et les mécanismes de l'ordre juridique international afin de faire ressortir quelques solutions normatives nécessaires à cette situation. Dans ces conditions, le droit doit répondre à une attente sociale visant la protection des réfugiés et des personnes déplacées. Comme le suggère Michel Serres, il s'agit pour le juriste de prendre le relais des utopies du philosophe et de s'assurer que l'ordre juridique participe à ce retour du réel<sup>987</sup> qu'impose la prise en considération des réalités des déplacements massifs des personnes. Un tel contexte appelle la mise en place de mécanismes normatifs fondés autour du principe de la solidarité sous régionale. La charge de l'accueil des déplacés massifs se verrait ainsi répartie à l'ensemble des Etats de la Communauté, non plus seulement à l'Etat d'accueil comme c'est généralement le cas. Le phénomène de déplacement des populations est aujourd'hui un problème global se jouant des frontières nationales alors même qu'il demeure « *interne* » dans son essence.

Les bases juridiques de construction d'un pareil mécanisme de coopération multilatéral sous régional pourraient schématiquement se décliner en plusieurs points:

- élaborer un programme de départ méthodique des personnes déplacées en rapport avec les pays d'origine. Les Etats devront prévoir des mesures nécessaires en vue de rendre possible le retour volontaire. Celui-ci doit se faire dans le respect strict du principe de la dignité humaine ;

---

<sup>987</sup> Michel SERRES (entretiens), « Le droit peut sauver la nature », *Pouvoir*, n° 127, 2008, p. 12. Cité par Agnès MICHELOT, « Vers un statut de réfugié écologique ? », *in* : Jean-Marc LAVIEILLE/Julien BETAILLE/ Michel PRIEUR (dir.), *supra*, p. 533.

- fournir une protection temporaire (asiles) aux réfugiés identifiés comme tels en attendant que soient trouvées des solutions définitives. Il s'agit en particulier des personnes ayant fui leur pays en raison des conflits armés ou celles sur lesquelles pèsent de graves menaces ou qui sont exposées à une violation généralisée des droits de l'homme ;

- réinstaller dans les Etats membres les réfugiés identifiés comme tels ;

- rapatrier les personnes auxquelles le statut de réfugié n'a pas été reconnu et entrevoir leur réintégration dans leur pays d'origine ;

- établir au sein des Etats membres, un mécanisme de répartition de la charge, d'évacuation et de réinstallation des réfugiés et autres personnes déplacées ;

- susciter la mise en place d'un fonds sous régional dédié à la gestion des réfugiés et des personnes déplacées. Ce fonds sous régional serait, à l'image d'un mécanisme similaire mis en place par l'Union Européenne,

« destiné à soutenir et à encourager les efforts des Etats membres [de la sous-région de l'Afrique centrale] pour l'accueil des réfugiés et des personnes déplacées , notamment les actions pour l'accueil et l'accès des demandeurs d'asile, les actions d'assistance et les actions en matière de rapatriement telles que l'information sur les programmes de retour volontaire et les actions de formation générale ou professionnelle et d'aide à la réinsertion »<sup>988</sup>.

Il s'agirait en définitive d'un mécanisme de protection permanente dont l'objectif majeur serait de régler les aspects essentiels des catastrophes humanitaires liées à la violence interne des Etats et aux autres catastrophes naturelles ou technologiques. Ce mécanisme coexisterait avec les systèmes de protection temporaire et humanitaire existants le cas échéant dans chaque Etat. L'on appelle de tous les vœux l'avènement d'un tel instrument sous régional de protection des personnes déplacées. Sa mise en place pourrait apparaître comme le cadre approprié et efficace d'encadrement des réfugiés et des personnes déplacées massivement.

---

<sup>988</sup> Cf. Oriol CASANOVAS, La protection internationale des réfugiés et des personnes déplacées dans les conflits armés, p. 138.

De plus en plus, la conscience se fait jour à l'échelle internationale multilatérale qu'une assistance massive en cas de catastrophe est limitée :

« la protection des populations contre leur propre gouvernement ou contre le risque d'effondrement de la société civile, pour être complète, suppose que les opérations d'urgence se doublent de démarches et de représentations axées sur les comportements et politiques générateurs de déplacements de populations »<sup>989</sup>.

Le modèle proposé par Terje Einarsen comporte quelques originalités. Selon cet auteur, « *la protection internationale des réfugiés peut être envisagée comme une solution de soutien temporaire entre le départ et le retour à la communauté d'origine ou comme un pont entre une communauté et une autre* »<sup>990</sup>. Un élément essentiel de sa proposition est la création de « *zones internationales protégées* » dans lesquelles les réfugiés recevraient, durant leur séjour, l'assistance requise. Mais l'objectif du modèle vise le rapatriement volontaire, l'établissement ou l'intégration locale dans le pays de premier accueil, la réinstallation ou l'accueil dans un Etat tiers. La proposition prévoit également un mécanisme de solidarité internationale de nature financière dont les fonds proviendraient des pays industrialisés et seraient destinés entre autres, à fournir des compensations aux pays d'accueil dans le but de favoriser leur développement durable global. La finalité de cette approche selon Oriol Casanovas

« n'est pas seulement humanitaire. Elle adopte aussi une approche tenant compte de l'attrait qu'elle pourrait représenter pour les intérêts égoïstes des Etats. [...] Cette approche favoriserait la stabilité internationale, un contrôle plus effectif des frontières et une politique cohérente d'asile et du respect des droits de l'homme à long terme »<sup>991</sup>.

Les principes de coopération sous régionale ou internationale semblent être plus à même de prémunir les victimes contre les risques contemporains. C'est dans cette perspective que devraient s'attacher en priorité les normes innovantes de

---

<sup>989</sup> Cf. Isabelle GIRAUDOU, « Les déplacements massifs de population liés à la violence interne aux Etats : catastrophe humanitaire et protection internationale des victimes ».

<sup>990</sup> Terje EINARSEN, « Mass Movements of Refugees- In Search of New International Mechanisms », *The Living Lam of Nation. Essays in Memory of Atle Grahl-Madsen*, Kehl, N. Engel ? 1996, pp. 17-33. Cité par Oriol CASANOVAS, *supra*, p. 141.

<sup>991</sup> Oriol CASANOVAS, *loc cit.*, p.142.



protection des victimes des catastrophes applicables aux situations de violence interne aux Etats. Véritable défi pour l'universalité des droits de l'homme, ces normes doivent être plus que de simples postulats, et devenir une protection des droits de tous les hommes et, en particulier, des plus démunis, notamment les personnes déplacées et les réfugiés fuyant les conflits armés ou les situations de violence généralisées

Le principe de subsidiarité est sûrement ancien ; il remonte historiquement à Aristote qui exigeait du pouvoir le respect des autonomies, pour éviter le despotisme, ou à Saint Thomas D'Aquin selon qui la finalité du pouvoir est « *d'assurer, accroître ou de conserver la perfection des êtres dont il a la charge* »<sup>992</sup>. Ce courant de pensée, dont Althusius en fait partie, a conduit à la doctrine sociale de l'Eglise, avec pour idée maîtresse la recherche de l'équilibre entre l'Etat et le citoyen, et entre libéralisme et solidarité. Transposé au plan communautaire, dans le cadre de la construction européenne, le principe de subsidiarité est apparu comme un moyen harmonieux pour assurer la répartition des compétences entre l'instance supérieure, la Communauté, et celle inférieure, les Etats. René – Jean Dupuy constate donc que :

« parallèlement au mouvement qui, au sein du droit international public, témoigne de l'insuffisance des pratiques volontaristes et travaille au règne du droit, la société institutionnelle est le siège d'un effort inverse des Etats pour retenir l'organisation à leur niveau, éviter qu'elle ne pèse sur eux par ses décisions et ses actes »<sup>993</sup>.

Il s'agira alors d'œuvrer afin que l'organe supra étatique mis en place soit un organe de coordination, évitant qu'il s'illustre par rapport aux Etats comme un puissant partenaire ayant une existence autonome.

Appliqué à la sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C, le principe de subsidiarité présente également quelques atouts. Pour redynamiser cet ensemble

---

<sup>992</sup> Cf. Jean CHARPENTIER, « Quelle subsidiarité ? »

<sup>993</sup> René Jean-DUPUY, « *Droit international public* », Paris, 1970, L.G.D.J, p. 353. Cité par Gérard LANGEAIS, « *Les Nations Unies face aux catastrophes* », Paris, 1977, L.G.D.J, pp. 126. spéc. p. 35.

sous régional et parvenir à un droit commun de protection des personnes, des biens et de l'environnement, l'une des alternatives semble être l'idée subsidiaire qui permet simultanément de préserver les diversités et les autonomies de chaque Etat et d'harmoniser les législations et les règles nationales. Mais cette harmonie suppose au préalable qu'il existe des forces à coordonner, à orchestrer et à concilier. Dans le domaine de la sécurité civile précisément, l'approche communautaire tend à s'assurer que le personnel le plus qualifié se trouve au lieu du désastre et que les professionnels de la sécurité civile se rencontrent régulièrement, échangent les points de vues et tirent parti des meilleures pratiques des uns et des autres<sup>994</sup>.

L'intégration des Etats de la C.E.M.A.C, si elle valorise les solidarités de proximité, suppose des sociétés structurées, responsables, « [...] *et l'application de l'idée de subsidiarité en deçà même des Etats* » comme l'a souligné Chantal Millon - Delsol.

Finalement, le principe de subsidiarité consiste dans sa généralité,

« à laisser agir, autant que possible, les particuliers ou les petits groupes et à n'admettre l'intervention des collectivités plus grandes [...] celle de l'Etat ou d'une communauté d'Etats que si les particuliers et les petits groupes ne peuvent pas donner de réponse satisfaisante aux problèmes qui leur sont posés. Pour la solution de ces problèmes, l'action des particuliers et des petits groupes a donc la priorité, l'intervention des collectivités supérieures, plus grandes, plus distantes aussi, ne vient qu'après ; c'est en ce sens qu'elle est « subsidiaire »<sup>995</sup>.

---

<sup>994</sup> Stéphane CALIMACHE, *l'Europe et la sécurité civile, op. cit.*

<sup>995</sup> Cf. Jean-François AUBERT, « Le principe de subsidiarité dans la constitution fédérale de 1999 ».

## **CHAPITRE II – LE RENFORCEMENT DU CADRE DE CONSTRUCTION D’UN DROIT SOUS REGIONAL DE SECURITE CIVILE**

La construction d’un droit sous régional de sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C, pose la question de l’articulation de la protection des personnes, des biens et de l’environnement au-delà des frontières nationales de chaque Etat.

En matière de sécurité civile en effet, l’annonce de la décennie internationale de prévention des catastrophes, mais surtout le Message de Yokohama relatif à la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes naturelles tenue du 23 au 27 mai 1994 au Japon, a suscité un réel intérêt dans la sous-région. L’on a pu observer à partir de ces directives internationales, des signes d’une approche visant à conceptualiser des politiques collectives de sécurité civile dans cet espace. Ces approches, qui ambitionnent d’instaurer des actions globales communes, et de renforcer le partenariat entre les Etats afin de promouvoir la solidarité et la cohésion nécessaires en cas de catastrophe n’ont pourtant pas permis à l’observateur de subsumer l’ensemble du processus sur l’une de ces notions. Si ces premières tentatives de construction d’un droit sous régional dans le domaine de la sécurité civile ont été façonnées dans une perspective fonctionnaliste, selon laquelle une institution est créée pour accomplir une fonction précise, les cadres conceptuels de cette mise en œuvre demeurent pour le moins flous. Sous cet angle, il semble intéressant de mettre à disposition des clefs qui permettent de comprendre cette complexité. L’analyse du renforcement du cadre sur lequel devrait s’appuyer toute action commune de sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C ne saurait se dissocier des processus d’intégration de cette partie de l’Afrique.

Ces considérations amènent à analyser la difficile identification d’un cadre de construction d’un droit sous régional de sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C. (Section I). Dans ces conditions, l’on tentera de formuler des préconisations visant à donner du sens, non pas uniquement au processus de l’intégration sous régionale des Etats de la C.E.M.A.C, mais aussi aux cadres conceptuels inscrits dans un processus historique particulier. Ce cadre devrait nécessairement aboutir à la mise en place d’un mécanisme plus intégré de construction d’un droit sous régional de sécurité civile dans l’espace de la C.E.M.A.C. Il s’agira de dépasser l’alternative

C.E.M.A.C. - C.E.E.A.C. (Section II) dans le domaine de la sécurité civile, et envisager sa mise en œuvre aussi bien dans l'un et l'autre cadre.

## **Section I- La difficile identification d'un cadre de construction d'un droit sous régional de sécurité civile**

Les stratégies et les principes applicables en matière de sécurité civile étant dévoilés, se pose maintenant l'identification du cadre approprié pouvant donner une impulsion nouvelle à l'ensemble du dispositif de sécurité civile de cette sous-région de l'Afrique. Il importe alors dans une première approche, de procéder à une analyse prospective de la sécurité civile dans le cadre de chacune des organisations d'intégration sous régionale (ci-après : « O.I.S.R. ») existantes dans cette aire géographique de l'Afrique centrale, dans le but d'identifier celle qui dispose des atouts et les références pertinentes en matière de prévention et de gestion des catastrophes. L'on s'en tiendra exclusivement aux droits communautaires de la C.E.E.A.C et de la C.E.M.A.C, c'est-à-dire à l'espace communautaire des dix Etats membres de la C.E.E.A.C dont la C.E.M.A.C est un sous ensemble géographique.

La démonstration vise à se pencher sur les objectifs des deux O.I.S.R. qui sont avant tout à vocation économique.

Dans ces conditions, la C.E.E.A.C. peut-elle s'imposer comme le cadre pertinent de construction d'un droit sous régional de sécurité civile au détriment de la C.E.M.A.C. ? Dans l'un et l'autre cas, des écueils subsistent. C'est ce qui sera analysé en démontrant la portée limitée de la construction d'un droit sous régional de sécurité civile au sein de la C.E.E.A.C (Paragraphe I) d'une part, et l'absence d'initiative dans le cadre de la C.E.M.A.C. (Paragraphe II) d'autre part.

## **Paragraphe I – La portée limitée de la construction d’un droit sous régional de sécurité civile au sein de la C.E.E.A.C.**

La C.E.E.A.C fait partie des huit O.I.S.R. reconnues par l’U.A. Elle vise à réaliser l’autonomie collective, relever le niveau de vie des populations et maintenir la stabilité économique au moyen d’une coopération harmonieuse<sup>996</sup>.

A cela, il convient d’ajouter les quatre domaines prioritaires assignés à cette Communauté au cours de la Conférence des Chefs d’Etat et de gouvernement tenue en 1999 à Malabo en Guinée Equatoriale<sup>997</sup>, et la mise en place d’un Conseil de paix et de sécurité en Afrique centrale (ci-après : « COPAX ») par un Protocole du 24 février 2000, entré en vigueur en janvier 2004.

Par ailleurs, c’est au lendemain de la deuxième Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes, tenue du 18 au 22 janvier 2005 à Kobe au Japon qu’apparaissent dans la sous-région de l’Afrique centrale, les premières tentatives de traitement collectif des risques et des crises. Désormais, le consensus semble établi qu’une coopération bilatérale, sous régionale, régionale, ou internationale peut contribuer à réduire et à atténuer sensiblement les risques et les crises de sécurité civile.

Sous l’impulsion de la Commission de l’Union africaine, l’Afrique a développé une Stratégie régionale de prévention des risques et des catastrophes<sup>998</sup>. Dans le

---

<sup>996</sup> Au terme du premier alinéa de l’article 4 de son Traité institutif, la C.E.E.A.C a en effet pour but, « [de] *promouvoir et de renforcer une coopération harmonieuse et un développement équilibré et auto-entretenu dans tous les domaines de l’activité économique et sociale, en particulier dans les domaines de l’industrie, des transports et communications, de l’énergie, de l’agriculture, des ressources naturelles, du commerce, des douanes, des questions monétaires et financières, des ressources humaines, du tourisme, de l’enseignement, du perfectionnement, de la culture, de sciences et de la technologie et du mouvement des personnes, en vue de réaliser l’autonomie collective, d’élever le niveau de vie des populations, d’accroître et de maintenir la stabilité économique, de renforcer les étroites relations pacifiques entre les Etats membres et de contribuer au progrès et au développement du continent africain* ».

<sup>997</sup> Ces quatre domaines concernent le renforcement des capacités en vue du maintien de la paix, de la sécurité et de la stabilité, le développement d’une culture de l’intégration humaine, la mise en place d’un mécanisme autonome de financement, le développement physique, économique et l’intégration monétaire.

<sup>998</sup> Cette stratégie a été adoptée par la Conférence ministérielle africaine sur l’environnement en juin 2004 et approuvée par l’Assemblée des Chefs d’Etats et de gouvernements de l’U.A en juillet de la même année. Le Conseil Exécutif de cette organisation, lors de sa 8<sup>e</sup> session ordinaire tenue du 16 au 21 janvier 2006 à Khartoum au Soudan a, par Résolution EX.CL/déc. 250- VIII, approuvé le

cadre de la mise en œuvre de cette Stratégie sous régionale, les C.E.Rs avaient été chargés entre autres de l'interprétation de la stratégie régionale et du programme d'action élargi au profit des Etats membres, de la facilitation de la mise en œuvre des stratégies et des programmes sous régionaux, et de la préparation de l'intégration de la prévention des risques de catastrophes dans les initiatives de développement durable. C'est sous ce prisme que s'inscrit l'intervention de la C.E.E.A.C. dans la prévention et la gestion des risques de catastrophe dans la sous-région. La réponse apportée par cette O.I.S.R. aura été en résonance avec les évaluations du processus d'intégration en Afrique qui ne présentent pas un bilan particulièrement reluisant si l'on s'en tient aux conditions de l'intégration développées par Winfried Land à la suite de Karl W. Deutsch<sup>999</sup>. L'on s'intéresse à deux points : d'abord, il sera démontré que les responsabilités de la C.E.E.A.C dans le domaine de la sécurité civile demeurent embryonnaires (A). En second lieu, l'on évoquera les prémices d'une stratégie sous régionale mise en place par cette C.E.R du fait de l'influence de la communauté internationale (B).

#### **A- Les responsabilités de la C.E.E.A.C en matière de sécurité civile demeurent embryonnaires**

Il importe de parcourir la genèse de cette approche globale développée par la C.E.E.A.C., avec comme point de départ son Traité fondateur qui du reste occulte les questions de sécurité civile (1). Toutefois, les prémices d'une stratégie sous régionale de réduction des risques de catastrophe sont dans ce cadre perceptibles, notamment après la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes suivie du Cadre d'Action de Hyogo (ci-après : « C.A.H. ») (2).

---

Programme d'action africain 2006-2010 sur la réduction des risques et des catastrophes, et à cette occasion, a invité tous les Etats membres de l'Union ainsi que les C.E.R.s à les mettre en œuvre.

<sup>999</sup> Voir Karl W. DEUTSCH, *Political Community at the International Level : Problems of Definition and Measurement*, Princeton (N.J.), Princeton University, 1953, p. 3. Les conditions d'intégration développées par cet auteur sont : le programme institutionnel ; le niveau de développement des Etats membres (qui doit être significatif et relativement homogène) ; le sentiment communautaire de type psychologique (identification des populations concernées au processus d'intégration) ; la similitude des régimes politiques ; les communications et les échanges ainsi que l'environnement politique extérieur, (Cf. Winfried LAND, « New Regionalism in a Changing World Order » ). Cité par James MOUANGUE KOBILA, « La nouvelle dynamique de l'intégration régionale en Afrique, p. 138.

## 1. La genèse d'une approche commune de R.R.C : le Traité fondateur de la C.E.E.A.C occulte les questions de sécurité civile

L'acte fondateur de la C.E.E.A.C n'a pas jugé opportun d'intégrer à part entière la sécurité civile dans les rouages fonctionnels de ses services. La sécurité civile s'est trouvée par conséquent diluée dans les services avec lesquels elle n'a que des liens parfois indirects. Le Traité constitutif de cette communauté identifie 14 secteurs de coopération objet des chapitres IV à XVII du Traité de Libreville de 1993. L'on peut observer que la quasi-totalité des intitulés rappelle la vocation d'organisation économique de la C.E.E.A.C, la sécurité civile n'y est malheureusement pas mentionnée.

Même dans le cadre de la relance et de la rénovation de la C.E.E.A.C initiées par les Chefs d'Etats et de Gouvernements des dix Etats de cette communauté, les réformes structurelles proposées se sont une fois de plus limitées au Bureau du Secrétaire général de la C.E.E.A.C, à la réorganisation de trois Départements et de sept Divisions<sup>1000</sup>. La sécurité civile apparaît une fois de plus diluée dans la Division du Développement Humain et Durable qui comprend un expert principal chargé des services d'alerte rapide et de l'information pour la sécurité civile.

Toutefois, pour trouver une base « juridique » à l'intervention de la C.E.E.A.C dans ce domaine, l'on est amené à s'appuyer sur la faculté dont disposent les organisations d'intégration d'étendre leurs compétences dans d'autres domaines. James Mouangue Kobila note dans ce sens que

les organisations d'intégration à vocation essentiellement économique étendent souvent leurs compétences dans le domaine politique (promotion de la démocratie et des droits de l'homme), en matière d'environnement, de lutte contre les pandémies (Sida et paludisme) et dans le champ du maintien de la paix et de la sécurité<sup>1001</sup>.

---

<sup>1000</sup> Ces trois Départements sont : le Département du Programme, Budget, Administration et des Ressources Humaines ; le Département de l'intégration physique et monétaire ; le Département de l'intégration humaine, de la paix, la sécurité et de la stabilité. Quant aux Divisions, la réforme en prévoit sept: la Division de la programmation, suivi et évaluation, la Division du budget et des finances, la Division administrative et des ressources humaines, la Division de la gestion et de la planification stratégique, la Division de l'intégration physique, économique et monétaire, la Division de la paix, stabilité et sécurité, et la Division du développement humain et durable.

<sup>1001</sup> James MOUANGUE KOBILA, *supra*, p. 10.

## **2. Les prémices d'une stratégie sous régionale de sécurité civile dans le cadre de la C.E.E.A.C.**

Les premières manifestations d'une stratégie sous régionale dans le domaine de la sécurité civile sont apparues aux lendemains des actions mondiales de grandes envergure que la scène internationale a connues au cours des années 90 en matière de prévention et de gestion des catastrophes. Qu'il s'agisse de la décennie internationale de prévention des catastrophes, de la Conférence mondiale sur les catastrophes ou du Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015, les résolutions issues de ces assises ont eu un impact significatif en Afrique. Ce continent s'est d'ailleurs mobilisé autour de cette thématique et a mis en place sa propre stratégie pour la réduction des risques et des catastrophes. C'est dans ce contexte que la C.E.E.A.C a étendu ses missions dans le domaine de la sécurité civile. L'on soulignera les nombreuses annonces invitant les Etats et les C.E.R, à une action commune en vue de lutter contre les désastres de ce siècle.

### **a) L'influence des Conférences Mondiales sur la prévention des catastrophes**

La première Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes naturelles s'est tenue à Yokohama au Japon du 23 au 27 mai 1994. C'est au cours de la 5<sup>e</sup> séance plénière, du 27 mai que la Conférence a adopté la Stratégie de Yokohama pour un monde plus sûr, comprenant des Directives en vue de la prévention, la préparation et l'atténuation des catastrophes naturelles ainsi que leurs effets d'une part, et rappelant les principes, la stratégie et le plan d'action d'autre part. Les démarches globales de protection des personnes et des biens sont dans ce cadre inscrites au point n) de la stratégie pour l'an 2000 et au-delà.

L'on peut y voir un fondement des interventions des C.E.R.s dans le domaine de la prévention et de la gestion commune des questions de sécurité civile. Trois recommandations au moins de la Stratégie de Yokohama l'attestent.

Premièrement en effet, la stratégie encourage

[...] une coopération sous régionale entre les pays exposés aux mêmes risques naturels grâce à l'échange d'information, à des activités communes de prévention



des catastrophes et à d'autres moyens formels ou informels, y compris la création ou le renforcement de centres régionaux et sous – régionaux<sup>1002</sup>.

Compte tenu du degré de vulnérabilité des pays en développement, cette stratégie les invite deuxièmement à « *conclure des accords d'assistance mutuelle et élaborer des projets communs pour la prévention des catastrophes aux niveaux intra régional et interrégional* »<sup>1003</sup>. La troisième recommandation est davantage précise en ce qui concerne le cadre de concertation recherché. La stratégie appelle à la mise en place d'une « *instance politique régionale* ». Les Etats sont en fait invités, selon le texte, à « *faire périodiquement le point des progrès accomplis dans le domaine de la prévention des catastrophes dans le cadre des instances politiques régionales* »<sup>1004</sup>.

C'est au regard de ces directives internationales qu'émergent, sous l'égide de la C.E.E.A.C, des tentatives de mise en commun d'expériences en matière de sécurité civile dans la sous-région. Ces premiers jalons devraient aider à renforcer les dispositifs institutionnels et normatifs des Etats de cette sous-région tant en ce qui concerne les catastrophes naturelles que technologiques. Comme le démontre la théorie fonctionnaliste, l'existence d'une solidarité et d'une coopération solide entre les Etats de cet espace faciliterait des politiques de défense et d'intérêts communs qui pourraient déboucher sur des interventions conjointes, nécessaires en sécurité civile.

Les fondements d'une action commune de lutte contre les catastrophes ont été réaffirmés dans le Cadre d'Action de Hyogo 2005-2015.

Le Cadre d'Action de Hyogo pour 2005-2015, adopté le 22 janvier 2005 à Kobé au Japon au cours de la 9<sup>e</sup> session de la deuxième Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes, s'est fixé comme but stratégique de mettre en place à tous les niveaux, notamment auprès des collectivités et des institutions, des mécanismes susceptibles d'accroître la résilience face aux aléas<sup>1005</sup>.

---

<sup>1002</sup> A/CONF.172/9, point n), p.11.

<sup>1003</sup> A/CONF.172/9, point f), p.14.

<sup>1004</sup> A/CONF.172/9, point g), p.15.

<sup>1005</sup> Les deux autres buts stratégiques mis en place par la Conférence consistaient « à tenir compte de façon plus efficace des risques et catastrophes dans les politiques, plans et programmes relatifs au développement durable à tous les échelons, en privilégiant la prévention, l'atténuation des

Dans son point C) consacré aux organisations et institutions régionales, ce Cadre d'Action, bien que ne proposant pas une taxinomie d'organismes régionaux, ni ne suggérant pas non plus une distinction entre organismes régionaux de caractère continental et ceux dont le champ d'action est sous régional, apporte néanmoins des précisions quant aux actions à entreprendre par les organisations régionales s'occupant de la réduction des risques de catastrophes<sup>1006</sup>.

C'est dans ce contexte que, sous l'égide de l'U.A, ce continent va mettre en place une stratégie régionale africaine pour la réduction des risques de catastrophes.

### **b) La Stratégie régionale africaine pour la réduction des risques de catastrophe**

A la lumière des préoccupations susmentionnées, la Stratégie régionale africaine pour la réduction des risques de catastrophe s'inscrit dans le cadre d'un développement durable et d'une diminution de la pauvreté par la réduction substantielle des impacts socio-économiques et environnementaux des catastrophes.

Sous l'instigation en effet de la Commission de l'Union Africaine (ci-après « C.U.A »), la B.A.D, l'implication du N.E.P.A.D. et du Bureau Afrique de la Stratégie Internationale des Nations Unies pour la prévention des risques et catastrophe (ci-après : « ONU / SIPC-Afrique), la Stratégie régionale africaine pour la réduction des

---

*effets, la préparation et la réduction de la vulnérabilité » d'une part, et « envisager systématiquement la réduction des risques aux aléas de la conception et de l'exécution des programmes destinés à aider les collectivités frappées par une catastrophe à se préparer aux situations d'urgence, à y faire face et à se relever » d'autre part. Voir, Rapport final de la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes, Nations Unies A/CONF.2006, p. 9.*

<sup>1006</sup> La stratégie a énoncé cinq « tâches » : a) Promouvoir des programmes régionaux, notamment des programmes de coopération technique, de renforcement des capacités, d'élaboration de méthodes et de normes de surveillance et d'évaluation des aléas et de la vulnérabilité, à l'appui des efforts entrepris au niveau national et régional pour atteindre les objectifs fixés dans le présent Cadre ;b) dresser et rendre public un état des lieux, aux plans régional et sous régional, de la réduction des risques de catastrophe, selon les besoins qui auront été mis en évidence et conformément à leur mandat ; c) coordonner la réalisation d'études périodiques sur les progrès réalisés dans la région ainsi que sur les obstacles rencontrés et l'appui nécessaire, publier ces études et aider les pays qui le demandent à établir périodiquement un résumé national de leur programme et des progrès accomplis ;d) créer des centres de collaboration régionale spécialisés ou renforcer ceux qui existent déjà [...] afin d'entreprendre des activités de recherches, de formation, d'éducation et de renforcement des capacités dans le domaine de la réduction des risques de catastrophe ;e) appuyer la mise en place au niveau régional de mécanisme et de moyens d'alerte rapide aux catastrophes [...]. Voir : Nations Unies, A/CONF.2006, p. 23.

risques de catastrophe est dans son inspiration première une expression de la volonté des Etats Africains à apporter des solutions pertinentes à la protection des personnes, des biens et de l'environnement.

Deux temps marquent son cheminement<sup>1007</sup> : les objectifs poursuivis et le programme d'action de mise en œuvre.

Les objectifs de cette Stratégie se déclinent en six points : Accroître l'engagement politique en matière de prévention des risques de catastrophe ; améliorer l'identification et l'évaluation des risques de catastrophe ; renforcer la gestion des connaissances en matière de prévention des risques de catastrophe ; promouvoir la sensibilisation du public en matière de prévention des risques de catastrophe ; améliorer la gestion institutionnelle pour la prévention des risques de catastrophe ; et intégrer la prévention des risques de catastrophe dans la gestion des mesures d'urgence.

Chacun de ces objectifs fait l'objet d'une orientation stratégique détaillée<sup>1008</sup>.

---

<sup>1007</sup> Préalablement aux objectifs poursuivis et au programme d'action de mise en œuvre, le constat qui ressort de l'étude de base menée en vue de déterminer l'état des lieux des systèmes de sécurité civile (travaux préparatoires de cette Stratégie africaine) laisse apparaître un bilan très peu reluisant. Les catastrophes constituent une menace au développement de ce continent ; de 2000 à 2001, près de 35 millions de personnes, soit l'équivalent de 13 % de la population de ce continent touchée par les catastrophes. A ces carences, le rapport fait également ressortir les nombreuses insuffisances relevées aussi bien au niveau des cadres institutionnels, de l'identification des risques, de la gestion des connaissances que de la gouvernance des risques ainsi que de la réponse aux urgences.

Le moins que l'on puisse dire suite à ce constat est que, les conditions de vulnérabilité face aux catastrophes sont plus prégnantes en Afrique, et aggravées par des contraintes chroniques dues à la pauvreté et à la faiblesse des institutions. Le but de la Stratégie régionale Africaine pour la réduction des risques de catastrophe vise précisément à lever ces écueils et contribuer à l'avènement d'un « *développement soutenable* »

<sup>1008</sup> i) Sur l'accroissement de l'engagement politique, la Stratégie souligne l'importance de l'engagement des Etats dans le domaine de la prévention et de la gestion des catastrophes. Ceux-ci sont appelés à manifester leur adhésion en assumant leur responsabilité en matière de gouvernance en mettant en place des institutions et des politiques publiques de sécurité civile pertinentes.

ii) En ce qui concerne l'amélioration de l'identification des risques et de l'évaluation des risques de catastrophe, l'orientation stratégique proposée vise à parfaire la qualité des informations et des données sur les risques et les catastrophes, l'amélioration de la communication et des échanges d'information entre intervenant en identifiant et en évaluant les risques.

iii) S'agissant des orientations stratégiques proposées pour l'amélioration de la gestion des connaissances sur la réduction des risques, il s'agira de développer des centres d'excellence en matière d'information et de recherche sur les risques et les crises, inventorier les bonnes pratiques et les rendre accessibles à tous, inciter les recherches sur la problématique des risques et des catastrophes.

S'agissant enfin du Programme d'action pour la mise en œuvre de la Stratégie régionale Africaine de prévention des risques de catastrophe, son but général (pour la période de 2006 à 2015), qui est presque identique à celui de la Stratégie, est de réduire substantiellement les impacts socio-économique et environnemental des catastrophes sur l'économie et les populations africaines en vue de faciliter la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement (ci-après : « O.M.D ») et des autres objectifs de développement de l'Afrique. L'objectif spécifique majeur vise à traduire les politiques et les stratégies en instruments pratiques pour les décideurs et les praticiens afin de faciliter la mise en œuvre de la Stratégie Africaine, du Programme d'Action et du Cadre d'Action de Hyogo (ci-après : « C.A.H. »)<sup>1009</sup>.

Les mécanismes de mise en œuvre sont déployés à trois niveaux : régional, sous régional et national.

---

iv) La sensibilisation du public en matière de réduction des risques devrait se traduire par la promotion et l'intégration des catastrophes dans les systèmes d'éducation, la sensibilisation accrue de tous les acteurs de sécurité civile, des jeunes, et des femmes.

v) Les orientations stratégiques proposées en vue de l'amélioration de la gouvernance des institutions impliquées dans la réduction des risques de catastrophe concernent l'harmonisation des terminologies et des politiques publiques de sécurité civile, la mise en place des plates-formes pour la réduction des risques, le renforcement de la décentralisation en matière de réduction des risques, la promotion de la coopération entre les Etats.

vi) S'agissant enfin de l'intégration de la prévention des risques de catastrophe dans la gestion des mesures d'urgence, la Stratégie a jugé nécessaire que les politiques de réduction des risques de catastrophe soient prises en compte dans les stratégies de réduction de la pauvreté, de faciliter la réorientation de la gestion des réponses d'urgence vers la réduction des risques de catastrophe.

<sup>1009</sup> Les six autres objectifs spécifiques sont relatifs à :

i) l'intégration de la gestion des risques de catastrophe et l'adaptation aux changements climatiques comme partie intégrale du développement durable et des programmes y relatifs ;

ii) le renforcement sur le long terme des capacités aux niveaux régional et sous régional pour contribuer systématiquement à construire la résilience face aux risques naturels ;

iii) le développement et l'entretien des mécanismes de coordination durables aux niveaux régional et sous régional afin de soutenir la mise en œuvre des Stratégies et programmes de prévention des risques de catastrophe ;

iv) le renforcement des mécanismes nationaux, des cadres législatifs et des capacités aux niveaux nationaux en vue de l'intégration et de la mise en œuvre des stratégies et des programmes de prévention des risques de catastrophe ;

v) la création et la mobilisation des ressources aux fins de contribuer à la mise en œuvre des programmes et des projets de prévention des risques de catastrophe ;

vi) l'adoption d'une approche holistique en vue d'incorporer systématiquement les mesures de prévention des risques de catastrophe dans la conception et la mise en œuvre de la préparation et de la réponse, ainsi que dans les programmes de réhabilitation.

Au niveau régional, la coordination est assurée par l'U.A à travers des rencontres périodiques ministérielles afin de réaliser le consensus régional sur les questions majeures de sécurité civile.

Sur le plan sous régional, le rôle des C.E.R est prépondérant ; c'est d'ailleurs dans ce cadre qu'est précisé le fondement juridique de leurs interventions dans le domaine. En effet, le Programme d'action pour la mise en œuvre de la Stratégie régionale Africaine de prévention des risques de catastrophe adopté en Conférence ministérielle leur assigne la mission d'interpréter

au profit de leurs Etats membres des directives stratégiques, sur la facilitation de la mise en œuvre des stratégies et programme sous régionaux dans le droit fil de la Stratégie Régionale Africaine et du C.A.H au sein de leurs sous régions, ainsi que sur la coordination, particulièrement sous le rapport des initiatives interétatiques. ref

De plus, il incombe à ces C.E.R, dans le cadre de cette mise en œuvre, de mettre en place des plates-formes sous régionales de prévention des risques de catastrophe et l'institution des points focaux sous régionaux ainsi que la préparation des programmes de mobilisation des ressources en vue du soutien des efforts nationaux et sous régionaux.

Sur le plan national, il est recommandé aux Etats membres de l'Union la responsabilité primaire de rendre opérationnel la Stratégie Régionale Africaine, le Programme d'Action pour la prévention des risques de catastrophe et le C.A.H. Le Programme d'Action pour la mise en œuvre de la Stratégie Régionale Africaine est précis à cet égard. Il y est souligné que :

Les plate-formes Nationales impliquant plusieurs parties prenantes ou les comités nationaux, les ministères en charge de la P.R.C [...], les organisations de la société civile, les médias, le secteur privé, les institutions scientifiques et d'éducation, contribueront techniquement et par les connaissances, à l'intégration de la prévention des risques et de l'adaptation aux changements climatiques dans la planification et le processus de mise en œuvre d'un développement multisectoriel<sup>1010</sup>.

---

<sup>1010</sup> Extrait du Programme d'Action pour la mise en œuvre de la Stratégie Régionale Africaine de Prévention des Risques de Catastrophe, Nairobi, 14-16 avril 2010, EX.CL/589 (XVII) Année II, 56 pp. spéc. p. 39.

L'on rappellera, en guise de conclusion de cette partie, que la Stratégie Régionale Africaine, dont l'une des finalités est l'atteinte d'un développement soutenable par la réduction des risques de catastrophe a été entérinée lors de la 10<sup>e</sup> Réunion ministérielle Africaine consacrée à l'environnement. A l'occasion de la 8<sup>e</sup> session du Conseil Exécutif de l'U.A tenue du 16 au 21 janvier 2006 à Khartoum au Soudan, cette instance a, par Résolution EX.CL / déc. 250- VIII, approuvé le Programme d'Action africain 2006-2010. La prorogation de ce programme en 2015, conformément au CAH, a été débattue à l'occasion de la 2<sup>e</sup> Réunion Consultative de la Plate-forme régionale en mai 2009, puis adoptée par la Conférence des ministres en charge des questions de réduction des risques de catastrophe et approuvée par le Conseil Exécutif de l'UA en 2010.

C'est dans ce registre que s'inscrit, sous l'instigation de la C.E.E.A.C, la Stratégie sous régionale de l'Afrique Centrale pour la prévention des risques, la gestion des catastrophes et l'adaptation aux changements climatiques.

## **B- La stratégie sous régionale de l'Afrique centrale pour la prévention des risques, la gestion des catastrophes et l'adaptation aux changements climatiques**

Le contexte général de cette partie de l'Afrique est presque identique aux autres localités de ce continent. Cette sous-région est exposée à divers types de risques de catastrophe<sup>1011</sup> dont les effets influencent négativement les efforts entrepris par chacun de ces Etats pour sortir du sous-développement. De plus, dans cette partie du continent où le taux de vulnérabilité des populations est en nette progression, compte tenu des menaces technologiques, la nécessité de combler le

---

<sup>1011</sup> Il ressort du document de la Stratégie sous régionale de l'Afrique centrale pour la prévention des risques, la gestion des catastrophes et l'adaptation aux changements climatiques « *qu'au cours des trente dernières années, la région Afrique Centrale a enregistré une série de catastrophes, dont les plus importantes auront été, entre autres, les émanations de gaz toxiques, les éruptions volcaniques, les inondations, les glissements de terrain, les incendies et l'afflux des réfugiés* ». Le document met également en relief une panoplie de dangers auxquels font face les populations de cette sous-région : les dangers d'origine géologique (séismes, éruptions volcaniques, mouvement de terrain, émanation de gaz, coulée de boue), les dangers d'origine climatique et écologique (cyclones tropicaux, inondations, sécheresse, tornades, orages, foudres, tempêtes, invasions acridiennes, érosions), dangers d'origine environnementale (pollution environnementale et déforestation), dangers d'origine anthropique et / ou technologique (incendies, risques chimiques, bactériologiques, accidents aériens, maritimes ferroviaires et routiers, risques liés au terrorisme et conflits armés).

déficit de prévention et de prévision des catastrophes en terme de capacité opérationnelle s'impose comme des actions urgentes à mener, au risque de voir ces désastres constituer un sérieux handicap aux efforts d'amélioration des conditions de vie des populations.

C'est donc sous l'angle d'un développement durable que s'inscrivent les politiques de R.R.C en Afrique Centrale, en cohérence avec le C.A.H et de la Stratégie Régionale Africaine. Conformément aux cinq priorités identifiées par le C.A.H 2005-2015, reprises par la Stratégie Régionale Africaine, l'on s'attardera sur les instruments de R.R.C mis en œuvre en Afrique Centrale (1), puis suivra une analyse sur l'évaluation de ces instruments.

### **1. Les instruments de R.R.C mis en œuvre dans la sous - région de l'Afrique Centrale**

L'on s'intéressera à la Stratégie sous régionale de l'Afrique centrale pour la prévention des risques, la gestion des catastrophes et l'adaptation aux changements climatiques (a), et le cadre d'Action de mise en œuvre de cette Stratégie (b).

#### **a) Les axes majeurs de la Stratégie sous régionale de l'Afrique centrale**

Les axes majeurs de la stratégie sous régionale de l'Afrique centrale sont au nombre cinq. Sous la coordination de la C.E.E.A.C par le biais de son Secrétariat général et les Gouvernements des Etats membres, il est recommandé :

- **un engagement politique plus décisif en vue de la réduction des risques de catastrophe**

Pour cela, les Etats devront œuvrer à faire de la réduction des risques de catastrophe une priorité, susciter une culture de catastrophe, mettre en place ou créer des conditions institutionnelles favorables, faciliter la création des cadres nationaux et la promotion ou le renforcement des plates- formes nationales.

La mise en œuvre de ces activités nécessite la disponibilité des ressources humaines, matérielles et financières aussi bien au niveau de chaque Etat membre qu'à celui de la C.E.E.A.C.

Il importe dans ces conditions, selon la Stratégie, de renforcer ou de créer des cadres institutionnels de réduction des risques de catastrophe, inscrire la réduction des risques dans les documents de stratégie de réduction de la pauvreté, renforcer les capacités opérationnelles de la C.E.E.A.C en matière de réduction des risques de catastrophe et l'adaptation aux changements climatiques.

Ce premier axe stratégique confère par ailleurs au Secrétariat général de la C.E.E.A.C ainsi qu'aux gouvernements des Etats membres, la responsabilité de la mobilisation des ressources financières nécessaires à affecter dans les secteurs concernés par la R.R.C en projetant la création d'un fonds de réduction des risques, la sensibilisation des Etats en vue d'accroître les ressources budgétaires destinées à cette fin, susciter le développement des partenariats avec le secteur privé, les organisations intergouvernementales ainsi que les O.N.G pour une mobilisation des ressources nécessaires.

- **une maîtrise des risques renforcée et des systèmes d'alerte précoce efficaces**

Sous ce registre, et au regard des aléas et des facteurs de vulnérabilité de la zone, la Stratégie compte réaliser et mettre à jour périodiquement une cartographie des zones à haut risque par la collecte des informations générales de base en vue d'une localisation des menaces, l'amélioration des connaissances et des pratiques d'évaluation des risques et des vulnérabilités ainsi que la promotion de meilleurs systèmes d'alerte<sup>1012</sup>.

- **une meilleure gestion des connaissances et des pratiques relatives à la réduction des risques de catastrophe**

---

<sup>1012</sup> Sous cet angle d'approche, la Stratégie a rappelé six priorités : 1) élaborer des cartographies des zones à risques sur le plan sous régional et dans chaque Etat membre, 2) améliorer les connaissances techniques et les pratiques d'identification et d'évaluation des risques et des vulnérabilités, élaborer des guides de procédure, 3) appuyer les efforts de perfectionnement des méthodes et des moyens scientifiques de surveillance et d'alerte précoce par la recherche, 4) développer des partenariats formels avec les centres de recherche, les services météorologiques, les centres nationaux de données, les observatoires nationaux de risques et toute autre institution similaire pour le partage d'informations, l'interprétation et la diffusion des données relatives à la R.R.C, 5) mettre en place des systèmes perfectionnés de recueil, d'analyse et de diffusion des informations sur les catastrophes, leurs conséquences et les pertes qu'elles occasionnent, 6) renforcer et développer les capacités opérationnelles de la C.E.E.A.C par la création d'un observatoire de prévention des catastrophes et d'une banque de données pour l'Afrique Centrale.



Quatre domaines ont trait à la gestion des connaissances à savoir : *primo*, la gestion de l'information, en particulier celle destinée aux médias et aux réseaux appropriés ; *secundo*, l'éducation et la formation, concernent particulièrement l'introduction de la R.R.C dans les programmes scolaires et universitaires, et la diffusion de connaissances traditionnelles et des programmes communautaires de formation ; *tertio*, la sensibilisation, par une politique de promotion de l'utilisation des connaissances, des innovations, des meilleures pratiques et du partage de l'information. Le but recherché étant de contribuer à faire de la résilience des communautés face aux catastrophes une réalité. L'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication ainsi que les systèmes d'information géographique sont également recommandées. *Quarto* : dans le domaine de la recherche enfin, la Stratégie se propose d'améliorer la qualité et la disponibilité des données en appelant à un dialogue et à une coopération étanche entre les scientifiques et les professionnels du domaine de la R.R.C d'une part, et de mettre en évidence la collaboration internationale et sous régionale d'autre part.

- **une réduction des facteurs de risque sous-jacents**

La prise en compte des risques sous-jacents est tout aussi préoccupante, en témoignent les sept priorités définies par la Stratégie :

- promouvoir l'intégration de la réduction des risques liés à la variabilité et aux changements climatiques dans la R.R.C ;

- encourager une utilisation et une gestion durable des écosystèmes, notamment par l'amélioration de l'aménagement des territoires et des activités de développement pour réduire les risques et les facteurs de vulnérabilité ;

- promouvoir la sécurité alimentaire comme facteur important de la résilience des collectivités face aux aléas ;

- susciter l'intégration de la réduction des risques de catastrophe dans le secteur de la santé ;

- favoriser la protection et l'amélioration des équipements collectifs et des infrastructures essentielles (écoles, dispensaires, hôpitaux, stations d'épuration des

eaux, centrales électroniques, voies de communication et de transport, centres d'alerte et de gestion des opérations en cas de catastrophe) ;

- intégrer l'évaluation des risques de catastrophe dans les plans d'urbanisme, d'aménagement et de gestion des zones rurales, en particulier des zones de montagne et des plaines alluviales côtières.

### **- une meilleure préparation à la réponse aux catastrophes**

La préparation à la réponse est une des composantes majeures du cycle des catastrophes, à cet effet, la Stratégie recommande de :

- mettre en place des mécanismes coordonnés dotés de plans d'intervention et de systèmes de communication harmonisés devant permettre à la Région de l'Afrique Centrale de renforcer ses capacités et d'intervenir promptement et efficacement lorsqu'un pays frappé par une catastrophe manque de moyens d'intervention ;

- favoriser l'échange d'information et de coordination efficace entre les décideurs, les organismes en charge des questions de catastrophe et les institutions chargées des systèmes d'alerte rapide en vue des réponses adaptées face aux situations d'urgence ;

- encourager l'élaboration des plans et des politiques de préparation aux catastrophes et d'intervention d'urgence à tous les niveaux avec un accent particulier dans les zones et les groupes les plus vulnérables ;

- renforcer la capacité des interventions en matière de préparation et de réponse aux catastrophes par l'adoption d'outils communs et la pratiques des simulations ;

- promouvoir la création des fonds d'urgence de R.R.C ;

- encourager les Etats à mettre en place des politiques de mobilisation volontaires en matière de R.R.C.

Le document de cette Stratégie souligne, s'agissant des structures chargées de l'exécution, l'approche plurisectorielle intégrant toutes les instances et les

organisations ayant un rôle spécifique à jouer dans le domaine de la R.R.C (C.E.E.A.C, les gouvernements des Etats membres, les collectivités territoriales locales, la société civile, les agences spécialisées des Nations Unies, les associations locales, la communauté scientifique et le secteur privé).

### **b) Le Cadre d'Action de mise en œuvre de la Stratégie sous régionale de l'Afrique Centrale**

D'une manière générale, le Cadre d'Action vise à faciliter la mise en œuvre de la Stratégie sous régionale de l'Afrique Centrale<sup>1013</sup>. Pour ce faire, il définit les composantes prioritaires de son intervention ainsi que les mécanismes de mise en œuvre et les indicateurs de suivi.

Les composantes prioritaires de ce Cadre d'Action se traduisent en véritable plaidoyer de sensibilisation du public, de gestion des connaissances et du développement des capacités d'une part, et de projets pilotes à engager d'autre part.

S'agissant de la sensibilisation du public, le Cadre d'Action engage la C.E.E.A.C, les Etats membres, les partenaires et toutes les parties prenantes à mener des actions de vulgarisation et d'information afin que la R.R.C soit une priorité<sup>1014</sup>.

La gestion des connaissances et le développement des capacités, tels que formulés par le Cadre d'Action se résument en une liste d'activités à mener. Or, les catastrophes sont généralement prévenues si les populations sont parfaitement

---

<sup>1013</sup> Le Cadre d'Action s'est également fixé quatre objectifs spécifiques : 1) fixer les résultats à atteindre aux termes d'une période déterminée ainsi que les indicateurs de suivi, 2) faciliter l'interprétation des axes stratégiques de la Stratégie ainsi que les priorités d'intervention y relatives, 3) traduire les axes d'orientation de la Stratégie Régionale de l'Afrique Centrale pour la R.R.C en instruments pratiques et opérationnels, 4) enfin, déterminer l'approche méthodologique et communiquer les principes de base opérationnelle de la Stratégie

<sup>1014</sup> La Stratégie préconise de : « *poursuivre les activités de plaidoyer auprès des Etats afin que les gouvernements fassent de la P.G.R.C une priorité réelle, inscrite dans tous les programmes de développement et de lutte contre la pauvreté* » ; ou encore de « *sensibiliser les décideurs au plus haut niveau sur le fait que la vulnérabilité de l'Afrique Centrale aux catastrophes remet en cause son développement économique et sociale et que la mise en œuvre de la Stratégie constitue le moyen le plus sûr pour accélérer la réduction de la pauvreté et le développement socio-économique de la région* » et enfin, de « *faire jouer aux gouvernements nationaux un rôle primordial dans le domaine de la sensibilisation du public à la prévention des risques de catastrophe et dans la mise en œuvre des mesures visant la réduction de la vulnérabilité et des risques au niveau local* ».

informées et acquises à une culture de prévention et de résilience, ce qui nécessite que l'on recueille et que l'on diffuse les connaissances et les informations pertinentes concernant les aléas, les facteurs de vulnérabilité et les capacités. A cet égard, le Cadre d'Action a pu identifier quelques centres d'intérêt en vue du déploiement de ses activités essentielles que l'on peut regrouper en deux points :

- l'éducation et la formation : la stratégie consiste à appuyer l'élaboration de matériels de formation des formateurs et couvrir les besoins des Etats dans leurs efforts de promotion de l'intégration de la P.G.R.C dans la planification et les pratiques de développement dans leurs pays respectif d'une part, organiser les séances de formation des formateurs d'autre part ;

- la recherche et la sensibilisation du public en favorisant le dialogue et la coopération entre les scientifiques et les professionnels, la mobilisation des médias en vue de promouvoir une culture de la résilience face aux catastrophes ainsi qu'une forte participation des collectivités à des campagnes permanentes d'éducation du public et à des consultations organisées au niveau de toutes les couches sociales.

En ce qui concerne enfin des projets pilotes, le Cadre d'Action a repris pour son compte ceux identifiés par la Commission de l'U.A, inscrits dans le Programme d'Action pour la mise en œuvre de la Stratégie Régionale de l'Afrique<sup>1015</sup>.

Sur les mécanismes de mise en œuvre et de suivi, il importe de rappeler que le Cadre d'Action de mise en œuvre de la Stratégie régionale de l'Afrique Centrale

---

<sup>1015</sup> Il s'agit de : la gouvernance, la gestion des ressources naturelles et hydriques, la planification de l'occupation des sols, la protection de l'environnement, les infrastructures, la santé notamment le sida, les questions de genre, les questions relatives aux changements climatiques, les évaluations des systèmes d'alerte rapide, les plans de contingence, d'évaluation et d'intervention, l'assainissement, la formation des équipes de réponse aux catastrophes et des volontaires, la gestion des risques transfrontaliers, la prise en compte et la promotion des connaissances techniques et des modes d'organisation de collectivités locales ainsi que la valorisation des matériaux locaux, la protection des équipements et des infrastructures publiques.

pour la prévention des risques, la gestion des catastrophes et l'adaptation aux changements climatiques s'inscrit dans le prolongement de la Stratégie régionale Africaine pour la prévention des risques de catastrophe, dont la C.E.E.A.C est partie prenante. Son exécution est en parfaite harmonie avec les cadres institutionnels existants, ainsi qu'avec les dispositions pertinentes des instruments régionaux qui constituent son fondement. Les structures et les organisations sous régionales dotées de rôles spécifiques dans le domaine de la prévention des risques de catastrophe en sont concernées. La société civile, la communauté scientifique et le secteur privé se trouvent également impliqués dans la mise en œuvre de mesures visant à réduire les risques de catastrophes dans les divers secteurs.

L'innovation introduite par le Cadre se trouve être la création d'un groupe de travail pour la mise en œuvre et le suivi-évaluation de la Stratégie (ci-après : « G.T.M.O.S.E »). Le G.T.M.O.S.E, coordonné par le département de l'intégration physique, économique et monétaire de la C.E.E.A.C, est chargé d'assurer le suivi et l'évaluation de l'ensemble de la Stratégie dans la sous-région de l'Afrique Centrale. Les missions dédiées aux Etats sont les mêmes que celles contenues dans la Stratégie sous – régionale de l'Afrique centrale<sup>1016</sup>.

En définitive, la Stratégie sous régionale de l'Afrique Centrale pour la prévention des risques, la gestion des catastrophes et l'adaptation aux changements climatiques a le mérite de poser à ce jour, les jalons d'un vaste et ambitieux programme de lutte contre les risques de catastrophe. Elle constitue un défi majeur qui appelle un engagement politique fort des Etats ainsi que des institutions nationales et sous régionales. Des progrès ont certes été enregistrés dans la plupart des pays de cette sous-région. L'on assiste aussi à de changements de mentalité, les stratégies de lutte privilégiant désormais davantage la préparation, l'éducation et la réhabilitation aux dépens des efforts naguère focalisés sur l'urgence et le secours.

---

<sup>1016</sup> A titre de rappel, les Etats ont la responsabilité d'intégrer la R.R.C dans les stratégies nationales de réduction de la pauvreté, de mettre en place les plates-formes nationales, de mettre en œuvre les programmes et les activités découlant de la Stratégie Régionale de l'Afrique centrale, de la Stratégie régionale Africaine, du C.A.H et du Cadre d'Action de mise en œuvre de la Stratégie de l'Afrique Centrale.

A ce niveau de l'analyse cependant, l'on peut d'ores et déjà tirer quelques observations préalables sur cette stratégie de sécurité civile de la sous-région de l'Afrique centrale. L'accent a été porté sur des solutions sociales privilégiant l'amélioration des capacités de réponse et mettant davantage en exergue l'exposition aux aléas, certes rare, mais d'une extrême violence lorsqu'elle survient, d'une part, et la détermination de faire des politiques de R.R.C une partie intégrante des plans et des programmes relatifs au développement durable d'autre part. Mais, à l'analyse, elle risque de ne pouvoir s'attaquer à la racine du mal : la pauvreté dans les pays de cette sous – région.

En effet, comme le soulignent des auteurs, si

« [l]e paradigme du développement durable repose sur la croyance du progrès technique inéluctable et la capacité des experts et des pouvoirs publics à guider des populations vers la maîtrise du milieu « *naturel* », notamment dans les pays en voie de développement [, c'] est oublier que les préoccupations plus urgentes chez les pouvoirs publics sont dictées par les contraintes économiques et financières des Etats et par leurs propres échéances politiques. C'est oublier aussi que la science, aussi bonne soit- elle, ne résoudra pas toutes les difficultés et qu'il n'y a guère de gestion efficace de l'environnement sans une participation locale, [...] peu mis[e] en application dans les P.E.D »<sup>1017</sup>.

Il importe par conséquent d'analyser la pertinence de cette Stratégie sous - régionale de l'Afrique centrale de prévention des risque, de gestion des catastrophe et d'adaptation aux changements climatiques.

## **2. La pertinence de la Stratégie sous régionale de l'Afrique centrale**

La décennie internationale de prévention des catastrophes a mis en avant une double exigence dans les politiques de R.R.C : le renforcement des actions dans le domaine de la prévention et de la gestion des catastrophes, ainsi que l'intégration des actions de prévention dans les démarches globales de sécurité civile. A l'analyse, la situation semble paradoxale dans la sous – région de l'Afrique Centrale

---

<sup>1017</sup> Jean-Claude THOURET / Frédéric LEONE, « Aléas, vulnérabilité et gestion des risques naturels », in, Vincent MORINIAUX (dir.), *Les risque*, Nantes, éd. du Temps, 2003, 255 pp. , spéc. p. 67.

où une Stratégie a été adoptée alors même qu'il n'existe pas de structures appropriées au sein de l'instance communautaire chargée de sa mise en œuvre, en l'occurrence la C.E.E.A.C. Bien que suffisamment balisée dans la Stratégie, la sécurité civile, au contour juridique encore sommairement défini dans nombre de ces Etats, ne possède pas de réel défenseur de sa cause, et risque une fois de plus d'être reléguée au second ordre. Des correctifs et des prises en compte de la signification de certains concepts sur lesquels s'appuie la Stratégie s'avèrent par conséquent nécessaires.

L'on s'intéressera en premier lieu, au paradigme du développement durable, introduit dans la Stratégie pour réduire les risques de catastrophe par une maîtrise des effets de l'urbanisme et de la dégradation des milieux afin d'intégrer la R.R.C dans les politique de développement.

Entré en scène dans les années 1987 dans le rapport Brundtland, le terme de développement durable s'impose de plus en plus dans les politiques de réduction des risques de catastrophe. Une stratégie de développement durable se définit comme

« un ensemble coordonné de processus participatif permettant de progresser de façon continue dans les domaines d'analyse, du débat, du renforcement des capacités, de la planification et de la mobilisation des ressources et permettant de concilier les objectifs économiques, sociaux et environnementaux de la société ou de procéder, le cas échéant, à des arbitrages »<sup>1018</sup>.

Le développement durable vise à s'opposer aux dégradations de la civilisation industrielle en laissant aux générations futures un monde viable. Imposé par les Nations Unies lors du Sommet de Rio, le rapport Brundland le définit comme « *un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs* »<sup>1019</sup>. Il s'illustre aujourd'hui comme principe à vocation universelle, mais qui, ne semble pas faire souvent l'unanimité.

---

<sup>1018</sup> Stratégie du développement durable, Paris, éd. de l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (ci-après : « O.C.D.E »), 2001, pp. 88, p. 16.

<sup>1019</sup> Stratégie du développement durable, *idem*, p. 23.

Si l'on ne peut remettre en cause ce type de valeur, il est important de tenir compte, dans le cadre des stratégies mises en œuvre en Afrique Centrale, que le développement durable n'en n'est pas moins, selon certains auteurs, « *une notion floue qui s'appuie sur un discours alarmiste et catastrophiste [...]* »<sup>1020</sup>, pernicieux et empreint de conservatisme. Car son application suppose une stabilité et un équilibre des conditions naturelles. Or le développement des villes, en particulier celles des pays en voie de développement, nécessite des transformations de la nature, des aménagements au détriment d'un certain conservatisme prôné par cette notion. C'est pour cela qu'André Dauphiné souligne que

« le développement durable d'une ville relève de la galéjade, car toutes les grandes villes n'ont jamais cessé de se développer, en particulier dans les pays en développement. Pour devenir des lieux de convivialité, de vie agréable, il est impératif de procéder à des aménagements, en un mot de changer la ville plus que de la conserver »<sup>1021</sup>.

Cette perspective induit inéluctablement des conséquences sur l'approche du développement durable. En effet, remarque fort opportunément Jean Paul Ceron,

« dans les années soixante-dix on pouvait, [...] envisager un futur où un changement des modes de vie et de consommation dans les pays développés, accompagné d'un développement du Sud qui ne suivrait pas les trajectoires du développement du Nord serait compatible avec les limites de la planète. Le pari était que l'on pouvait harmoniser développement et environnement [...]. Depuis lors, pendant une trentaine d'années on a fait dans tous les domaines, à peu de chose près, l'inverse de ce qui aurait fallu faire. Le résultat est que le pari tel qu'on pouvait le formuler dans les années soixante-dix est maintenant beaucoup plus difficile à tenir »<sup>1022</sup>.

Si le développement durable ambitionne de maintenir la planète vivable, les deux autres piliers de cette notion que sont le social et l'économique ne peuvent, comme le souligne Ceron, « *qu'être subordonnés, sachant que le social, assurant la*

---

<sup>1020</sup> André DAUPHINE / Damienne PROVITOLLO, *Risques et catastrophes Observer, spatialiser, comprendre, gérer*, Paris, Armand Colin, 2013, pp. 403, spéc. p. 285.

<sup>1021</sup> André DAUPHINE / Damienne PROVITOLLO, *idem*.

<sup>1022</sup> Jean-Paul CERON, « Les perspectives de catastrophes liées aux changements climatiques : une approche à partir des travaux du GIEG », in : Jean-Marc LAVIEILLE / Julien BETAILLE / Michel PRIEUR (dir.), *Les catastrophes écologiques et le droit : échecs du droit, appels au droit*, Bruxelles, Bruylant, 2012, pp. 599, pp. 36-55, spéc. p. 55.



*cohésion de la société doit prévaloir sur l'économique dont le rôle est avant tout instrumental* ». Autrement dit « *si l'humanité revient à se dégager du très mauvais pas qu'est le changement climatique, moyennant un certain nombre de catastrophes pour les secteurs économiques tels qu'ils existent actuellement, elle aura sauvé l'essentiel : elle-même* »<sup>1023</sup>.

En second lieu, il importe d'interroger la pertinence de la Stratégie sous régionale de l'Afrique Centrale au regard du contexte dans lequel elle va se déployer. Cette idée se justifie avec le concept d'Etat-providence, pour lequel la puissance publique se doit de garantir la sécurité des citoyens. Plusieurs éléments du contexte et de la méthode sont donc à prendre en considération. En recommandant par exemple « *un engagement politique plus décisif en vue de la réduction des risques de catastrophe* », l'on devra garder à l'esprit que les ressources nécessaires à la mise en œuvre par les Etats de la sous-région sont tributaires de plusieurs éléments. Elles dépendent de la prégnance et de l'intensité des aléas d'une part, et surtout de la richesse de ces pays qui déterminera le degré de priorité accordée aux risques de catastrophe d'autre part.

Il convient de prévoir dans la Stratégie, des possibilités qui admettent et acceptent des « *risques résiduels* », c'est-à-dire des risques « *subsistant après l'application des actions de réduction de risque* »<sup>1024</sup>.

Dans cette perspective, la Stratégie devra satisfaire les deux paramètres qu'impose la prise en compte des risques résiduels :

- l'efficacité évaluée et consolidée des actions de réduction du risque par l'analyse de leur potentiel de défaillance ;
- l'efficacité consolidée de leur application sur le terrain.

En plus de la contrainte financière, se pose le problème de la hiérarchisation des risques et de leur place dans le contexte socio-économique des Etats de l'Afrique Centrale. Lorsque la situation socio-économique d'un pays est défavorable, la probabilité de voir les questions de sécurité civile reléguées au second plan est fort

---

<sup>1023</sup> Jean-Paul CERON, *idem*.

<sup>1024</sup> Alain DESROCHES / Alain LEROY / Jean-François QUARANTA / Frédérique VALLEE, *Dictionnaire d'analyse des risques*, Paris, Lavoisier, 2006, pp. 479, spéc. p. 393.

élevée. Vouloir investir dans la réduction des risques alors que les besoins fondamentaux comme la santé, le logement, ou l'accès à l'eau potable ne sont pas assurés est inutile, voire irresponsable. Le problème de l'adaptation de la Stratégie aux capacités locales se pose. Il serait en effet illusoire de vouloir mettre en œuvre des recommandations difficiles à appliquer dans des contextes de paupérisation, comme c'est généralement le cas en Afrique centrale. Un certain nombre de stratégies de R.R.C ont été vouées à l'échec parce que justement, calquées sur des modèles de prévention élaborés autour de l'évidence du risque envisagée par les scientifiques et techniciens de l'Europe notamment, alors que ces certitudes n'existent pas pour les populations, acteurs locaux des pays destinataires. Dans ces conditions, l'une des solutions consisterait à optimiser les efforts et les formes de prévention et de gestion des catastrophes à des niveaux compatibles avec le potentiel socio- économique et administratifs des Etats de l'Afrique Centrale. Et de plus, comme le note Jean-Claude Thouret, « [il] est nécessaire de combiner l'aide internationale, la collaboration du secteur non gouvernemental, le bilan des expériences probantes réalisées [...], avec la participation locale et ce qui est socialement possible »<sup>1025</sup>.

Par ailleurs, l'approche classique, qui privilégie l'analyse des aléas au détriment des vulnérabilités semble être celle retenue par la Stratégie sous régionale de l'Afrique Centrale. Si cette option d'analyser les aléas avant les vulnérabilités peut donner lieu à contestation dans l'analyse des risques, il peut paraître pertinent au point de vue épistémologique, car elle permet à un large public de se familiariser avec une dimension du risque qui a longtemps constitué l'approche dominante du risque, pour ne pas dire exclusive. Dans cette vision, l'aléa est au centre du système explicatif des risques. Or tel que le souligne Frédéric Léone, citant en fait Claude Gilbert,

« s'ils déterminent le déclenchement d'une catastrophe, les éléments naturels ne contribuent que très partiellement à l'ampleur des dommages. Ces derniers sont dus, d'une part, à l'importance des biens exposés [...] et, d'autre part, à la vulnérabilité

---

<sup>1025</sup> Jean-Claude THOURET, « Evaluation, prévention et gestion des risques naturels dans les villes d'Amérique latine », in : Yvette VEYNET (dir.), *Les risques*, Paris, éd. SEDES / VUEF, 2003, pp. 255, spéc. p. 85.

organisationnelle ou fonctionnelle de ces enjeux. Le système de production du risque dépend autant sinon plus de l'homme que des éléments naturels »<sup>1026</sup>.

C'est sous cet angle d'approche qu'il aurait été possible à la Stratégie de ressortir les facteurs quotidiens de vulnérabilité en montrant qu'ils constituent une préoccupation, parce que plus marqués dans cette partie du continent africain, et de surcroît, enracinés dans des difficultés chroniques dues à la pauvreté et à la faiblesse institutionnelle<sup>1027</sup>. L'observation soulignée à cet égard par certains auteurs demeure d'actualité dans les Etats de l'Afrique Centrale. Ils écrivaient il y a cinq années que les

« causes structurelles de la vulnérabilité sont indéniablement liées les unes aux autres et interagissent de manière systémique sur le mal développement des sociétés du Sud. Les racines de la vulnérabilité se confondent en effet avec les causes d'autres crises traversées par les pays du Sud : crises sociales liées à la pauvreté, crises économiques liées à la difficile insertion dans le système - monde et crises politiques révélées par les nombreux conflits armés qui secouent cet hémisphère »<sup>1028</sup>.

C'est sous cet angle également que les problèmes de croissance des villes et du développement urbain, insuffisamment analysés dans la Stratégie, devraient être appréhendés avec notamment les multiples vulnérabilités dont elles sont la cause. L'on comprendrait alors pourquoi les questions des risques urbains peuvent être considérées dans la perspective d'une aggravation des conséquences des aléas dues à l'accumulation des enjeux humains, socio-économiques et culturels sur un espace exigu. Dans les grandes métropoles des Etats de l'Afrique centrale, l'on observe notamment une concentration humaine au pied des volcans actifs. Les aléas naturels, de même que les catastrophes qui en traduisent les effets, sont alors corrélés avec l'urbanisme accéléré et non maîtrisé, un environnement dégradé, un

---

<sup>1026</sup> Voir Frédéric LEONE / Nancy MESCHINET DE RICHEMOND / Freddy VINET, *Aléas naturels et gestion des risques*, Paris, P.U.F, 2010, pp. 284, spéc. p. 19.

<sup>1027</sup> Il s'agit des facteurs socio-économiques, organisationnels et conjoncturels contribuant à la fragilité des populations de cette sous-région telles que les difficultés d'accès aux ressources et aux espaces hors de danger, la pénurie alimentaire, le manque de préparation à la gestion des catastrophes, la précarité. L'on peut également souligner la prédominance d'intérêts particuliers, la corruption qui détourne une partie des ressources nationales au détriment de la réduction de la vulnérabilité.

<sup>1028</sup> Frédéric LEONE / Nancy MESCHINET DE RICHEMOND / Freddy VINET, *idem*, p. 193.

déficit des capacités de réponse, et, finalement, avec le sous-développement. A Libreville ou à Douala, tout comme à Brazzaville, à Ndjamena ou à Malabo, la ville attire et miroite le bonheur. Mais malheureusement accentue les vulnérabilités. Maurice Kamto écrit :

« L'hypertrophie des deux principales métropoles [du Cameroun], Douala, ville portuaire et capitale économique, et Yaoundé ville de forêt et capitale politique, s'accompagne de l'inévitable phénomène de bidonville. Le paysan qui accourt [...] a tôt fait de déchanter [...] et campe son désespoir dans la hutte précaire des bas-fonds marécageux. [...] l'exode rural s'accroît et les bidonvilles s'engorgent. Et se pose le problème dramatique de la maîtrise de l'urbanisation »<sup>1029</sup>.

La probabilité d'occurrence du risque y est particulièrement élevée à cause de la forte vulnérabilité due à l'exposition physique de ces populations et des biens matériels à l'aléa, généralement accentuée par les systèmes sociaux et organisationnels inexistantes ou inadaptés en cas de catastrophe.

Pour y faire face, il y a lieu de changer de paradigme ; en agissant sur l'aléa, sur les vulnérabilités, ou sur ces deux composantes afin que la catastrophe ne se produise ou que ses impacts négatifs soient significativement limités.

La Stratégie sous régionale de l'Afrique centrale, qui du reste est une première tentative somme toute louable de réponse collective aux risques de catastrophe qui rythment malheureusement cette aire géographique et se profilent à l'horizon de manière plus prégnante encore, fait face à deux autres écueils qu'il convient de relever pour finir. La nécessité de tenir compte de la valeur de « *l'humain* », d'une part, et « *la souveraineté* », à laquelle les Etats de la sous-région sont encore fortement attachés, d'autre part.

La première exigence invite à placer l'humain au centre de toutes les préoccupations. Dans le domaine des catastrophes justement, il n'est plus possible de concevoir l'environnement sans ce qui l'anime le plus, en l'occurrence l'humain. L'on devrait par conséquent admettre, pour reprendre Monique Chemillier – Gendreau, que « *la nature comprend l'homme* [, et l]es atteintes à *l'humain* sont

---

<sup>1029</sup> Maurice KAMTO, « Introduction au droit de l'urbanisme au Cameroun », R.D.P, 6- 1988, pp. 1447-1843, spéc p.1610.

*ainsi des catastrophes [...] au même titre que les atteintes à la nature qui entoure l'humain »*<sup>1030</sup>.

La deuxième exigence (qui relève de l'utopie !), invite à introduire dans la Stratégie sous régionale de réduction des risques de catastrophe des mécanismes contraignants qui mettent en œuvre les concepts-clés devant régir les relations entre Etats que sont les notions d'obligation et de responsabilité d'une part, et la solidarité d'autre part. En effet, pour prévenir les catastrophes, il semble indispensable de fixer les obligations aux Etats. L'efficacité des normes juridiques est généralement fonction du degré de sanction des obligations, autrement dit, de la façon dont la mise en œuvre de la responsabilité peut être engagée. Au-delà des mécanismes contraignants, l'adhésion des Etats à la Stratégie serait d'autant plus effective si celle-ci s'appuyait sur une coutume consacrée. Cette donnée, jointe à celle des obligations impératives, pourrait constituer une perspective de développement des stratégies de réduction des risques de catastrophe fondées sur des principes plus intégrateurs de solidarité entre les Etats. Compte tenu de la perception des catastrophes qui n'est pas pareillement ressentie dans les Etats, où des intérêts et priorités des uns et des autres, qui sont parfois divergents, l'on peut également envisager dans la Stratégie une sorte de « *responsabilité commune différenciée* », afin de moduler les obligations juridiques dans un esprit de mutualisation des risques et de protection de l'environnement.

Etendre et consolider les mécanismes contraignants dans le domaine de la sécurité civile sont autant de possibilités que la Stratégie sous régionale devrait promouvoir. Cela suppose que le droit supra étatique s'impose aux souverainetés nationales et promeut l'idée d'une solidarité entre les humains dans un « *cosmopolitisme désormais indispensable* »<sup>1031</sup>.

Il est plus qu'impératif de mutualiser l'espérance de la survie de l'humanité. Car bon nombres des catastrophes naturelles ou technologiques ont des effets transnationaux, de sorte qu'aucun Etat ne peut tout seul relever le défi. C'est

---

<sup>1030</sup> Monique CHEMILLIER-GENDREAU, « Les catastrophes écologiques et le droit international », in : *Les catastrophes écologiques et le droit : échecs au droit, appels au droit, supra*, pp. 94-104, spéc. p.96.

<sup>1031</sup> L'expression est de Monique CHEMILLIER-GENDREAU, *idem*, p. 103.

pourquoi, la stratégie sous régionale de l'Afrique centrale pour la prévention des risques, la gestion des catastrophes et l'adaptation aux changements climatiques devrait faire montre d'innovation juridique pour relever les défis qu'imposent la prévention et la gestion des catastrophes dans cette sous-région de l'Afrique centrale. Ces quelques lignes de Walter Benjamin, ce guetteur de rêve, reprises par Maunique Chemillier- Gendreau, peuvent être d'un utile éclairage :

« Il ouvre la question de l'utopie face à l'histoire comme catastrophe permanente. Si nous ne voulons pas que le droit international soit partie prenante de cette catastrophe permanente, il est urgent de le construire sur une nouvelle utopie. Il faut déterrer une espérance enfouie pour rendre justice à une promesse de bonheur non tenue. Benjamin invoque un temps homogène et vide et non un temps saturé d'à présent. Cet à présent qui sature le temps est celui de la souveraineté. Il n'a cessé d'annoncer les promesses de l'histoire, pas seulement avec ceux de la science, mais aussi avec la libération des peuples. Mais la science peut être dangereuse et les peuples libérés et souverains sont devenus mendiants. D'autres souverains en ont fait leurs poubelles. Il faut en finir avec le messianisme du progrès. [...] Il s'agit d'une nouvelle promesse, de ce saut qu'évoque Benjamin effectué dans le ciel libre de l'histoire. Imaginons donc une société où les humains resteraient organisés en communautés politiques différenciées, car elles sont indispensables, mais seraient reliées entre eux par une solidarité exprimée dans une communauté supérieure, celle que forme l'humanité. La souveraineté y serait alors inutile et même pernicieuse. Elle est un obstacle à la pensée de l'universel, elle encourage les égoïsmes nationaux et, ce faisant, elle fait courir à tous les risques de catastrophes amplifiées »<sup>1032</sup>.

Si la mise en œuvre d'une telle vision semble encore limitée dans le cadre de la C.E.E.A.C, une telle espérance peut-elle se concrétiser dans le schéma de la C.E.M.A.C ?

## **Paragraphe II – L'absence d'initiative dans le cadre de la C.E.M.A.C**

L'article 2 du Traité révisé de la C.E.M.A.C. du 30 janvier 2009, confère à cette communauté la mission :

---

<sup>1032</sup> Monique CHEMILLIER-GENDREAU, « Les catastrophes écologiques et le droit international », *supra*, p. 104.

« de promouvoir la paix et le développement harmonieux des Etats membres dans le cadre de l'institution de deux unions : une Union économique et une Union monétaire. Dans chacun de ces deux domaines, les Etats membres entendent passer d'une situation de coopération qui existe déjà entre eux, à une situation d'Union, susceptible de parachever le processus d'intégration économique et monétaire ».

L'on peut donc déduire, au regard de ce qui précède, que la C.E.M.A.C. est principalement focalisée sur les missions habituelles d'une O.I.S.R. , alors que la C.E.E.A.C. s'affirme davantage comme une organisation de sécurité sous régionale. Analysant les phénomènes de concurrence entre ces deux organisations d'intégration sous régionale, James Mouangué Kobila souligne que

« l'on note l'absence dans la C.E.E.A.C de trois institutions majeures caractérisant l'intégration économique : la Cour de justice (non opérationnelle), le Parlement (non prévu), et le Fonds de coopération et de développement, alors que la Cour de justice de la C.E.M.A.C, opérationnelle depuis 2001, [...] et que le Parlement Communautaire de la C.E.M.A.C. a été installée en 2010, la Cour de justice de la C.E.E.A.C. attend toujours d'être mise en place plus d'un quart de siècle après la création de cette organisation ; quant au Parlement, il ne figure pas dans le paysage institutionnel de la C.E.E.A.C »<sup>1033</sup>.

D'emblée, les questions de sécurité civile sont, pourrait-on dire, frappées d'ostracisme dans cette organisation d'intégration sous régionale qu'est la C.E.M.A.C.

L'article 2 du Traité révisé de cette O.I.S.R, précédemment énoncé, lui confère la mission de promouvoir la paix et le développement harmonieux des Etats membres. La C.E.M.A.C apparait ainsi, de par cette disposition, comme une organisation d'intégration à vocation essentiellement économique. Or, son intervention inédite dans le conflit armé d'octobre 2002 en R.C.A, qui traduisait à cette période une volonté nouvelle de s'impliquer dans la gestion des enjeux sécuritaires de la sous-région, aurait pu présager d'une extension de ses missions au domaine singulier de la sécurité civile. Tel n'a malheureusement pas été le cas. Treize années après, force est de constater que les interventions sécuritaires de la

---

<sup>1033</sup> Cf. James MOUANGUE KOBILA, « la concurrence des droits communautaires dans l'espace CEMAC/CEEAC », p. 7.

C.E.M.A.C demeurent ambiguës et n'ont pas effleuré le volet de la sécurité civile. Les incertitudes quant à la pertinence d'un mécanisme sous régional de sécurité civile sous l'égide de la C.E.M.A.C peuvent en revanche être écartées si l'on tient compte du degré de solidarité, d'identité et de valeur partagée plus fortes que dans la C.E.R rivale qu'est la C.E.E.A.C. La C.E.M.A.C pourrait dans cette hypothèse, s'illustrer comme un véritable vecteur d'accélération de prise de conscience des interdépendances et de l'urgence des réponses communes de sécurité civile.

Le découpage thématique de cette partie sera donc binaire. Il s'agira d'envisager dans une première approche, l'ambiguïté de la perception sécuritaire de la C.E.M.A.C qui n'augure pas d'une extension de ses missions dans le domaine de la sécurité civile (A) ; et, dans une seconde approche, traiter des atouts dont dispose cette organisation sur le plan de l'intégration sous régionale, au regard desquels l'analyse peut s'appuyer en vue d'une création des instruments pertinents de sécurité civile (B).

#### **A- L'ambiguïté de la perception sécuritaire de la C.E.M.A.C**

Le premier constat qui se dégage de l'évolution de la C.E.M.A.C peut paraître surprenant, pour ne pas dire paradoxal. Plus de deux décennies après la création de cette organisation d'intégration sous régionale, la sécurité civile ne figure pas au rang de ses priorités. L'on ne note d'ailleurs pas des signes dans le sens d'une réappropriation de ce concept alors que les populations sont de plus en plus exposées aux risques de toute sorte, et que la discipline subie de profondes mutations, car il est question aujourd'hui, non plus seulement de la prévention et de la protection des personnes des biens et de l'environnement, mais davantage sécurité humaine<sup>1034</sup>.

---

<sup>1034</sup> La notion de sécurité humaine « *consiste à protéger le noyau vital de toutes les vies humaines, d'une façon qui améliore l'exercice des libertés et facilite l'épanouissement humain. Elle établit par conséquent une conception de la sécurité centrée sur la personne humaine et sur ses besoins essentiels* ». Voir Sandrine REVET, Les organisations internationales et la gestion des risques et des catastrophes « naturelles », Centre d'Etudes et des recherches internationales (C.E.R.I), n° 157, septembre 2009, pp. 30, spéc. p.19. <http://www.cerisciencespo.com/publica/étude157.pdf>, consulté le 28 octobre 2013.



Point n'est besoin de revenir sur les risques auxquels les Etats de la C.E.M.A.C sont exposés, ou sur les catastrophes dont ils ont été frappés, pour souligner l'impact de tels évènements et les enjeux qu'ils induisent. L'on rappellera simplement que ces risques sont au cœur des activités dont la C.E.M.A.C a précisément pour ambition de promouvoir : le développement économique de la sous-région. Ces risques sont inhérents au développement industriel et technologique, au transport routier, maritime, ferroviaire et aérien, aux effondrements et incendies d'immeubles, ainsi qu'aux risques sanitaires. Dès lors, comment ne pas s'étonner que les problèmes relatifs, d'une part, à la prévention des risques collectifs et ceux, d'autre part, suscités par le traitement des catastrophes ne constituent pas le champ d'action de la C.E.M.A.C.

Il semble légitime de s'interroger sur une approche globale et juridique de ces situations et tenter de proposer des modes pertinents et adaptés de prévention et de gestion des catastrophes dans le cadre de la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale.

Afin d'imprimer des marques à cette matière encore largement brute, deux possibilités peuvent être envisagées. En référence aux dispositions de l'article 2 du Traité révisé de la C.E.M.A.C précitées, l'on a souligné que cette communauté a pour mission « *de promouvoir la paix et le développement harmonieux des Etats membres [...]* ». L'on tentera d'interroger la problématique d'un droit communautaire de sécurité civile sous le label C.E.M.A.C à partir de la conception d'une politique sécuritaire mise récemment en œuvre par cette communauté.

En optant pour une intervention militaire dans la crise qui a secoué la R.C.A à partir des années 1996, les Chefs d'Etat et de délégation des Etats de la C.E.M.A.C, réunis à Libreville dans la capitale Gabonaise, le 2 octobre 2002 à l'occasion d'un Sommet consacré à la crise en R.C.A, ont traduit une volonté nouvelle de cette organisation de s'impliquer dans la gestion des enjeux sécuritaires de la sous-région.

Ainsi va naître l'ordre sous régional de sécurité des Etats de la C.E.M.A.C, matérialisé dans le communiqué final sanctionnant les travaux du Sommet<sup>1035</sup>.

Cette perception de la sécurité par les Etats de la C.E.M.A.C appelle quelques observations :

En premier lieu, l'on s'est interrogé sur cette décision, qualifiée pour certains de « *décision inédite dans une Afrique centrale dont l'architecture globale de sécurité a été bâtie autour de la C.E.E.A.C* »<sup>1036</sup>. Une série d'arguments ont été à cet égard avancés. Ils peuvent être regroupés en deux types : ceux que l'on pourrait qualifier d'officiels, et ceux dits secondaires. Au nombre d'arguments officiels, l'on a mis en avant la nécessité de faire face à des urgences fondamentales de sécurité. Ahmed Zock A Anong, en a dénombré trois : « *l'échec de la communauté internationale en R.C.A, la crainte d'une déstabilisation de la sous-région C.E.M.A.C par la Libye, [...] et l'africanisation des forces de maintien de la paix sur le continent* »<sup>1037</sup>. Mais, c'est finalement les arguments secondaires et voilés qui auraient motivé l'engagement des Chefs d'Etat de la C.E.M.A.C. Il s'agissait moins d'une volonté de sécuriser la R.C.A que de l'affirmation d'un leadership sous régional par certains Etats, notamment le Gabon. D'où l'absence de visibilité, des imprécisions et le flou qui ont entouré la vision sécuritaire de la C.E.M.A.C, et qui ne pouvaient aboutir qu'à des errements de sa force dans ce pays en crise.

En second lieu, de par cette décision, la vision sécuritaire de la C.E.M.A.C est recroquevillée sur une dimension exclusivement militaire et réductrice de la sécurité ; or l'élargissement du spectre sécuritaire au-delà du seul champ de la force armée est aujourd'hui consacré. La sécurité se décline en effet, selon Frank Attar, en « *de multiples façons : économique (assurer [...] un niveau de vie acceptable pour ses*

---

<sup>1035</sup> Le communiqué précisait que « *Les Chefs d'Etat et de délégation ont décidé de déployer dans un délai de un (1) mois et pour une durée de six (6) mois renouvelables, un contingent de trois cent (300) à trois cent cinquante (350) éléments en République Centrafricaine, composé de Gabonais, Camerounais, Congolais, Equato-Guinéens et de Maliens.* » Le communiqué précise par ailleurs « *qu'une compagnie spéciale sera chargée d'assurer la sécurité du Chef de l'Etat Centrafricain. Des observateurs seront quant à eux, chargés de l'observation et de la sécurisation de la frontière tchado-centrafricaine. Ils prendront part à la restructuration des forces armées centrafricaine* ».

<sup>1036</sup> Ahmed ZOCK A ANONG, La problématique de la construction d'une identité sous régionale de sécurité en Afrique centrale, Mémoire D.E.S.S, Institut des Relations Internationales du Cameroun (I.R.I.C), 2005, pp. 109, p. 63.

<sup>1037</sup> Ahmed ZOCK A ANONG, *idem*.

populations), politique (prévenir les tentatives de déstabilisation institutionnelles), alimentaire, culturelle, personnel (respect des droits de l'homme), environnementale [et de sécurité civile] »<sup>1038</sup>. C'est sous ce registre qu'un cadre juridique des situations de crise qui poserait clairement la question de sécurité civile aurait pu également être envisagé, en complément des actions strictement militaires approximativement formulées par cette décision des Chefs d'Etat de la C.E.M.A.C. Ainsi serait appliquée à la sécurité civile, la notion d'ordre public de crise dans le contexte particulier de la R.C.A, d'une part, et la prise en compte des aspects humanitaires liés à tout conflit armé d'autre part.

Ces Etats apporteraient ainsi un début de solution à l'une des problématiques centrales du droit international dans un contexte frappé simultanément par un conflit armé et les catastrophes écologiques qu'il est susceptibles d'engendrer. Quelques lignes d'Olivier Mazaudoux, campent bien le cadre de cette perspective : « [ce] droit devrait alors apporter des solutions novatrices en matière d'anticipation, de prévention et de gestion des crises environnementales et dépasser l'ineffectivité des actions jusque-là entreprises [...] »<sup>1039</sup>.

Tel n'a malheureusement pas été le cas, les initiatives sécuritaires se sont plutôt muées en batailles de leadership, particulièrement entre le Cameroun et le Gabon. Dans ces conditions, il paraissait difficile, voire quasi impossible d'envisager une véritable émergence d'une C.E.M.A.C sécuritaire. Cette première intervention de la C.E.M.A.C sur le plan sécuritaire a plutôt laissé apparaître des improvisations et des tâtonnements multiples dus à l'absence d'un cadre de conception préalable et adéquat.

Il faut par conséquent s'appuyer sur d'autres grilles d'analyse pour vérifier si les Etats de la C.E.M.A.C peuvent impulser une action commune de sécurité civile. Sur le plan de l'intégration sous régionale notamment, l'on peut s'y appuyer, car

---

<sup>1038</sup> Frank ATTAR, *Dictionnaire des relations internationales de 1945 à nos jours*, Paris, Seuil, 2009, pp. 2083. , spéc. pp. 863- 864.

<sup>1039</sup> Olivier MAZAUDOUX, « Le droit international, les conflits armés et les catastrophes écologiques », in : Jean-Marc LAVIEILLE / Julien BETAÏLLE / Michel PRIEUR, *Les catastrophes écologiques et le droit : échec du droit, appel au droit, op. cit.* , p. 105.

quelques atouts de nature à susciter une politique commune dans le domaine de la sécurité civile sont d'ores et déjà perceptibles.

## **B- Les prédispositions qu'offre la C.E.M.A.C à impulser une politique régionale de sécurité civile**

La contextualisation et l'analyse des atouts de la C.E.M.A.C sur le plan de l'intégration sous régionale invitent à rentrer dans le champ de l'étude des relations internationales africaines qui nécessite que l'effort de la saisie du phénomène soit placé dans le schéma classique des relations internationales. Il importe alors de s'attarder au préalable, sur la problématique de l'intégration sous régionale afin de vérifier si la C.E.M.A.C est à même d'initier une politique publique de sécurité civile. L'attention sera portée sur les outils conceptuels d'analyse de l'intégration dans les Etats de la C.E.M.A.C (2). Ceux - ci appellent une confrontation avec le processus d'intégration de cette sous-région de l'Afrique centrale dont « *le phénomène de relationnement* »<sup>1040</sup>, précède la période coloniale. Il s'agira donc, d'analyser premièrement les origines de l'intégration des Etats de la C.E.M.A.C (1).

### **1. Les origines de l'intégration des Etats de la C.E.M.A.C**

L'existence de royaumes, et d'empires, témoigne que l'idée d'intégration a parcouru l'Afrique avant la période coloniale. C'est surtout avec la colonisation que l'on voit véritablement naître dans ce continent le mouvement intégrationnel par le truchement de la France. Celle-ci organise ses colonies d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique centrale en deux groupements régionaux : l'Afrique occidentale française (A.O.F) et l'Afrique équatoriale française (A.E.F). Face aux impératifs de développement après les indépendances, les Etats africains sont fascinés par le modèle européen qui tend à considérer l'intégration comme un facteur de progrès. De l'avis de Nguway Kpalangu Kadony, « *les Etats africains vont [...] se regrouper soit sur fond de liens historiques [...], soit sur la base de nouvelles solidarités axées sur la proximité géographique des Etats* »<sup>1041</sup>. Ainsi vont naître de nombreuses

---

<sup>1040</sup> NGUWAY KPALAINGU KADONY, *Une introduction aux relations internationales africaine*, Paris, l'Harmattan, coll. « Comptes rendus », 2007, pp. 203, spéc. p. 11.

<sup>1041</sup> NGUWAY KPALAINGU KADONY, *idem*, p. 87.

organisations sous régionales telles que la C.E.D.A.O en Afrique de l'ouest, l'U.M.A en Afrique du nord, la C.O.M.E.S.A en Afrique de l'est, la S.A.D.C en Afrique australe, la C.E.E.A.C, l'U.D.E.A.C puis la C.E.M.A.C en Afrique centrale.

L'on traitera des bases historiques de l'intégration des Etats de la C.E.M.A.C (a) et de l'affirmation dans cette sous-région des solidarités identitaires plus affirmées (b).

### **a) Les bases historiques de l'intégration des Etats de la C.E.M.A.C**

Déterminer historiquement le début de la « *régionalisation* » de cet espace n'est pas aisé, puisque le sentiment d'appartenance sous régionale semble avoir précédé la mise en place des ensembles sous régionaux au sens politique et économique du terme.

L'affirmation de l'identité commune s'est traduite au fil du temps. Trois principales étapes ont contribué à raffermir ce sentiment d'appartenance à un destin commun. La création en 1910 de l'Afrique Equatoriale Française (A.E.F), composée du Gabon, du Tchad, du Moyen Congo (actuel Congo Brazzaville) et de l'Oubangui - Chari (l'actuel République Centrafricaine). Sa première manifestation sera la mise en place en 1941 d'une Union Douanière Equatoriale (U.D.E) comprenant les mêmes Etats, qui seront rejoint par la suite par le Cameroun en 1961. Trois ans plus tard l'U.D.E cède la place à l'U.D.E.A.C, avec l'entrée de sept autres Etats dont la Guinée- Equatoriale et le Tchad<sup>1042</sup>.

Les enjeux du projet français d'intégration sous régionale de l'Afrique centrale sont influencés par trois facteurs d'ordre géographique, économique et politique.

Ces acquis identitaires vont se poursuivre et se consolider dans le cadre de la C.E.M.A.C, avec une homogénéité linguistique autour de la langue française malgré l'existence d'une minorité anglophone au Cameroun et hispanophone en Guinée Equatoriale. Il est à cet égard important de souligner que l'identité linguistique est une donnée essentielle des relations internationales africaines. Une langue telle que le français, parlée dans tous les Etats de la C.E.M.A.C, à l'exception de la Guinée

---

<sup>1042</sup> Les cinq autres Etats membres sont l'Angola, Sao-Tomé et Principe, la République Démocratique du Congo (ex-Zaire), le Rwanda et le Burundi.

Equatoriale, facilite la constitution des réseaux de solidarité culturelle, politique ou économique. Elle fait aujourd'hui partie de la quotidienneté africaine et rend compte des dynamiques des groupes ou des individus dans différents domaines<sup>1043</sup>. En référence à Ali Mazrui, Luc Sindjoun note :

« Alors que personne ne parle de "pays asiatiques francophones" ou encore de "l'Asie francophone", les Etats africains sont habituellement catégorisés à partir des langues européennes qu'ils ont adoptées comme langues officielles (Etats africains, lusophones, anglophones, francophones). Ces langues sont créatrices des identités collectives internationales et inspiratrices de certaines alliances [...] »<sup>1044</sup>.

La C.E.M.A.C s'impose aujourd'hui comme la C.E.R la plus intégrée dans la sous-région de l'Afrique centrale<sup>1045</sup> avec des solidarités identitaires plus affirmées.

### **b) L'existence de solidarités identitaires plus affirmées**

Contrairement à la C.E.E.A.C, les solidarités identitaires sont plus perceptibles au sein des Etats de la C.E.M.A.C. Celles-ci sont - elles susceptibles, au regard des ressources, de porter une politique commune de sécurité civile dans la sous-région ? Deux indicateurs sont à cet égard notables : l'affirmation d'une identité commune et l'existence des valeurs commune partagées.

L'on entend par identité commune, le sentiment d'appartenance à un groupe ou à une communauté dont on partagerait le même destin.

Cette identité commune est tout d'abord marquée dans l'air culturel de l'Afrique centrale par la présence du groupe ethnique Fang dans les quatre Etats littoraux de la C.E.M.A.C que sont le Cameroun, le Congo, Gabon, et la Guinée Equatoriale. Ce groupe renvoie à une communauté de cultures fondée sur un lien de

---

<sup>1043</sup> Luc SINDJOUN, *Sociologie des relations internationales africaines*, Paris, Kartala, 2002, pp. 238, spéc. p. 113.

<sup>1044</sup> Luc SINDJOUN, *idem*, pp. 13-14.

<sup>1045</sup> Parlant des acquis de la C.E.M.A.C sur le plan identitaire ZOCK A ANONG Ahmed note qu' « il existe un espace économique et monétaire construit autour de l'Union Economique d'Afrique Centrale (U.E.A.C), de l'Union monétaire d'Afrique centrale (U.M.A.C), de la B.E.A.C [Banque des Etats de l'Afrique Centrale]. L'existence du marché commun matérialisée par la mention " vente en CEMAC " visible sur certains produits, ainsi que la plaque d'immatriculation communautaire, la carte rose des assurances [...] le passeport communautaire renforcent [l'esprit communautaire] de la C.E.M.A.C [...] et cultivent le sentiment d'appartenance à une même communauté de destin. » *op. cit.* p. 91.

consanguinité dont la culture de partage n'a pas été abolie par les frontières coloniales.

Marc- Louis Ropivia écrit à ce propos qu'

« on observe aux confins de ces quatre Etats l'existence d'une zone de contact composée d'un élément humain : le groupe ethnique Fang, localisé au sud du Cameroun, au nord du Gabon et du Congo et dans presque toute la Guinée-Equatoriale. Les différentes fractions de ce groupe dans la composition démographique de chaque pays sont très importantes dans trois cas : près de 90 % pour la Guinée- Equatoriale, 30 % pour le Cameroun, 35 % pour le Gabon et moins de 1 % pour le Congo »<sup>1046</sup>.

L'existence des populations nomades telles que les pygmées en Afrique centrale, dont la culture de l'espace transcende les frontières étatiques, est une autre illustration de cette identité commune. La forêt, comme espace de vie des populations pygmées, chevauche les espaces territoriaux du Cameroun, du Congo et de la République centrafricaine. Ce transnationalisme ethnique ou communautaire traduit la preuve de la réalité suivant laquelle « *les découpages territoriaux n'ont que peu de sens par rapport aux identités ethniques, tribales ou communautaires [...]* »<sup>1047</sup>. Il prouve également que les frontières artificielles ne résistent pas à la force des identités primordiales. Ce phénomène est à l'origine de la persistance des relations qui continuent à exister entre les pygmées diversement repartis au Cameroun, en R.C.A et au Congo d'une part, et, d'autre part, entre le groupe fang du Cameroun, du Gabon et celui de la Guinée Equatoriale. Luc Sindjoun souligne à ce propos, que

« le transnationalisme ethnique ou communautaire est pris en compte par l'Etat territorial généralement au sujet des relations transfrontalières entre le Cameroun et le Gabon, il y a dispense de visa pour les ressortissants de l'un ou l'autre Etat nés dans les localités frontalières : c'est une manière de désigner les " Fang " dans une certaine mesure ; lesquels, dans certains cas, vivent au Cameroun et ont leurs plantations au Gabon »<sup>1048</sup>.

---

<sup>1046</sup> Marc-Louis ROPIVIA, *Géopolitique de l'intégration en Afrique noire*, Paris, L' Harmattan, 2012, pp. 236. , spéc. pp. 185-186.

<sup>1047</sup> BADIE / SMUOTS, 1992 . Cités par Luc SINDJOUN, *supra*, p. 63.

<sup>1048</sup> Luc SINDJOUN, *supra*, p. 66.

L'affirmation des solidarités partagées se manifeste également dans cette sous-région autour de certaines valeurs communes que ces Etats ont en partage.

La solidarité est un facteur important dans la configuration de l'intégration sous régionale. Généralement, les entités se regroupent à l'effet de satisfaire des besoins qu'ils ne peuvent régler par des mécanismes nationaux ou par l'intermédiaire d'organisations à compétence universelle. Les questions de sécurité sont souvent à l'origine de ces regroupements. Mais une autre raison a trait à la volonté de développement économique par la constitution des zones de libre- échange ou d'union douanière. Dans le cadre des Etats de la C.E.M.A.C, l'on distingue les valeurs communes universellement partagées et celles qui leur sont particulières.

Au nombre des valeurs universelles, figurent le respect de la dignité humaine, la liberté, la démocratie, l'égalité, l'état de droit, le respect des droits de l'homme y compris le droit des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs dites communes aux Etats membres ont été affirmées par le Traité instituant la C.E.M.A.C<sup>1049</sup>.

Ce premier type de valeurs communes renvoie aussi au droit des peuples à disposer d'eux- mêmes, au principe de non-ingérence consacré dès 1963 par la Charte de l'O.U.A et repris en 2000 par l'acte instituant l'Union Africaine.

De manière spécifique à la sous-région, l'existence de valeurs communes partagées est fortement illustrée dans la gestion de la forêt dense du bassin du Congo, baptisée « *souveraineté verte* ». En effet, depuis mai 1996, le Congo, le Gabon, le Cameroun, la République Centrafricaine et la Guinée Equatoriale ont mis en place une Conférence sur les Ecosystèmes de forêts denses et humides d'Afrique centrale (ci –après : « CEFDH AC »), en vue d'harmoniser les politiques forestières, créer des zones transfrontalières protégées, établir des normes de certification forestière régionale et associer les pays voisins à leur gestion durable. C'est dans

---

<sup>1049</sup> Le préambule du Traité instituant la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale est clair à cet effet : Désireux de renforcer la solidarité entre leurs peuples dans le respect de leurs identités nationales respectives,

Réaffirmant leur attachement aux principes de liberté, de démocratie et de respect des droits fondamentaux des personnes et l'état de droit.



cette perspective que s'inscrit le réseau tri-national des aires protégées entre le Cameroun, la République Centrafricaine et le Gabon.

La dynamique de l'intégration sous régionale s'accompagne dans certains cas, de la mise en place des organisations supranationales. Celles - ci renforcent d'une certaine manière ce sentiment d'appartenance commune. Dans le secteur bancaire, la C.O.B.A.C (Commission Bancaire de l'Afrique Centrale) fixe des restrictions d'ordre générale applicables à tous les établissements de crédit de la sous- région, établit des contrôles et prononce des sanctions allant même jusqu'au retrait d'agrément.

Une fois posés les points d'appui, nécessaires à l'identification des différents facteurs qui peuvent conduire à une intégration dans les Etats de la C.E.M.A.C, il importe maintenant de faire ressortir les éléments de consécration du « *phénomène institutionnel* » de cette sous-région afin de pouvoir déterminer les bases d'intervention de la C.E.M.A.C dans le domaine de la sécurité civile. Autrement dit, il s'agira d'accorder de l'importance aux éléments qui permettent la consécration juridique dans le domaine de la protection des personnes, des biens et de l'environnement.

Dans une réflexion sur « les relations entre organisations régionales et organisations universelles »<sup>1050</sup>, Laurence Boisson de Chazournes, qui a mis en lumière les moments et les raisons conduisant les Etats à créer une organisation régionale, a identifié deux critères pertinents pour l'analyse : le premier a trait à « *l'intégration du fait régional* », et, le second, renvoie à la « *la cristallisation du fait régional* ».

Selon lui, l'on parle d'intégration du fait régional

« lorsque les Etats membres d'un même espace géographique, ou mus par un intérêt commun, décident de procéder à la mise en place d'institutions permanentes

---

<sup>1050</sup> Laurence BOISSON de CHAZOURNES, « Les relations entre les organisations régionales et universelles », *in* : Recueil des cours de l'Académie de droit international, Martinus Nijhoff Publishers, 2011, pp. 406, spéc. pp. 101-137.

chargées de gérer le fait régional en question, ses enjeux et ses applications particulières »<sup>1051</sup>.

La nécessité de l'intégration du fait régional est d'une telle importance que son absence est susceptible d'entraîner l'échec du processus<sup>1052</sup>. La prise en compte de l'intégration du fait régional est perceptible dans les dispositifs des actes constitutifs des organisations sous régionales. Le traité instituant la Communauté des Etats de l'Afrique de l'Ouest (ci-après : « C.E.D.E.A.O »), du 28 mai 1975 en est une illustration<sup>1053</sup>. Le traité instituant la C.E.M.A.C n'est pas en reste. Il l'énonce ainsi qu'il suit :

« Résolue à donner une impulsion nouvelle et décisive au processus d'intégration en Afrique centrale par une harmonisation accrue des politiques et des législations de leurs Etats,

Prenant acte de l'approche d'intégration proposée en U.D.E.A.C telle qu'inspirée par les Chefs d'Etat de l'O.U.A lors de la Conférence d'Abuja en juillet 1991 »<sup>1054</sup>.

Toutefois, dans le processus de consécration du phénomène régional, l'intégration et la cristallisation tendent à s'imposer comme des conditions cumulatives. L'on parlera donc de cristallisation du fait régional,

« lorsque les Etats parties ou non d'un même espace géographique considèrent qu'une question ou un enjeu présente un intérêt [sous] régional suffisant pour que les

---

<sup>1051</sup> Laurence BOISSON de CHAZOURNES, *idem*, p. 115.

<sup>1052</sup> A titre d'illustration, l'auteur fait observer que « *c'est en raison de l'absence d'intégration du fait régional que la tentative d'établissement de la Communauté Européenne de Défense (C.E.D) a échoué. L'objectif était de constituer une armée commune européenne, sous contrôle commun, afin que la République Fédérale d'Allemagne (R.F.A) puisse être autorisée, sans risque, de se réarmer pour aider à contrer la menace soviétique. Le traité constitutif de la C.E.D fut signé en mai 1952 mais le projet fut abandonné le 30 août 1954.* » *idem*, p.117.

<sup>1053</sup> Le préambule de ce traité fait état de l'élément d'intégration comme suit :

« *Convaincu que la promotion du développement harmonieux de nos Etats requiert une coopération et une intégration économique efficaces qui passent essentiellement par une politique résolue et concertée d'autosuffisance* » ou encore,

« *convaincu que l'intégration des Etats membres en une communauté régionale viable peut requérir la mise en commun partielle et progressive de leur souveraineté nationale au profit de la Communauté dans le cadre d'une volonté politique collective* ».

<sup>1054</sup> Préambule du Traité instituant la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale, signé à N'DJAMENA, le 16 mars 1994.

Etats décident de gérer ou réguler ladite question ou ledit enjeu à l'échelle [sous] régionale, et ce par le biais d'une institution [sous] régionale »<sup>1055</sup>.

L'intérêt et les enjeux des risques et des catastrophes sont clairement établis en zone C.E.M.A.C. Pour en prendre la mesure, cette communauté ne doit pas donner l'impression d'attendre une catastrophe majeure pour légiférer dans le domaine ou mener des actions en complément de celles insuffisamment initiées dans le cadre de la C.E.E.A.C. Cette indifférence qui perdure, au risque d'être interprétée comme un échec du droit communautaire de la sous-région, est susceptible d'être taxée « *de sommeil profond* » ou « *d'hibernation coupable* » face aux catastrophes naturelles et technologiques qui causent de plus en plus des dégâts. Il est aujourd'hui certain que les catastrophes naturelles, sans doute plus que les catastrophes technologiques, ne connaissent pas les frontières étatiques et revêtent une dimension transnationale.

Une telle dimension implique en conséquence des approches communes à l'échelle sous régionale. Cette donnée mène à déplorer l'absence d'une telle démarche au niveau de la C.E.M.A.C et, à susciter en même temps la réflexion en vue de combler cette lacune. Sous ce prisme, l'action communautaire pourrait converger vers des domaines dans lesquels une approche commune serait plus efficace que celles individuelles. Il pourrait s'agir de mener des réflexions en profondeur en ce qui concerne aussi bien l'amélioration des connaissances (qui impliquerait par exemple l'établissement des pratiques communes telles que les cartographies des risques) que l'efficacité des instruments juridiques existants. Ces réflexions devraient aboutir à d'authentiques outils de gestion commune des risques et des crises qui procèdent en l'établissement généralisé de procédure de consultations transfrontalières pendant l'élaboration de certains instruments de prévention à l'exemple des P.P.R.T ou des P.P.R.N à l'échelle de la sous régionale de l'Afrique centrale. Il ne serait pas utopique d'envisager la mise en place d'une directive - cadre des Etats de la C.E.M.A.C encourageant l'adoption de tels instruments.

---

<sup>1055</sup> Laurence BOISSON de CHAZOURNES, *supra*, p.119.

## 2. Les outils d'analyse conceptuelle de l'intégration sous régionale des Etats de la C.E.M.A.C.

L'on tâchera de s'appesantir sur l'approche théorique (b) afin d'envisager les hypothèses aux moyens desquelles l'analyse peut s'appuyer pour la formulation d'un cadre de sécurité civile au sein de la C.E.M.A.C. Le cadre conceptuel quant à lui (a), renvoie à des clarifications des notions de base telles que « *intégration* » d'une part, et, « *théorie* » d'autre part.

### a) Le cadre conceptuel de l'intégration

L'intégration peut être saisie sous divers angles. Sous l'angle dynamique, elle est perçue comme un processus visant à accroître le nombre ou la qualité des liens et des échanges entre les Etats. L'approche téléologique en fait l'aboutissement ou la finalité dudit processus. Phénomène très répandu dans le monde, l'intégration régionale est définie par Franck Petiteville comme « *le regroupement, plus ou moins formalisé au plan institutionnel, de plusieurs Etats appartenant à une aire géographique délimitée, à des fins de coopération économique et / ou politique à long terme* »<sup>1056</sup>. Jean Salmon présente l'intégration comme la « *fonction d'une organisation internationale qui vise à unifier progressivement par des mécanismes appropriés, l'économie, voire le système politique des Etats membres* »<sup>1057</sup>. Cette définition se rapproche de la théorie de Karl W. Deutsch selon laquelle l'intégration s'analyse comme le « *processes creating unifying habits and institutions* »<sup>1058</sup>.

Ernst B. Hass, souligne quant à lui que la dynamique de l'intégration correspond à un

« processus par lequel les acteurs politiques dans plusieurs ensembles nationaux sont persuadés de modifier leurs loyautés<sup>1059</sup>, leurs attentes et leurs activités

---

<sup>1056</sup> Voir Sabine SAURUGGER, *Théories et concepts de l'intégration européenne*, Paris, éd. Science Po. Les Presses, 2009, pp. 483, p. 41.

<sup>1057</sup> Jean SALMON (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Préface de Gilbert GUILLAUME, Bruxelles, Bruylant/AUF, coll. « Université francophone », 2001, p. 591.

<sup>1058</sup> Karl W. DEUTSCH, *Political Community at the International Level : Problems of Definition and Measurement*, Princeton University, 1953, p. 2. Cité par James MOUANGUE KOBILA, « La concurrence des droits communautaires dans l'espace CEMAC/CEEAC »

<sup>1059</sup> La loyauté étant entendue en droit communautaire comme l' « *obligation pour un Etat de ne pas faire quelque chose de nature à contrarier un acte de la communauté* ». Voir Rémi ROUQUETTE, *Dictionnaire du droit administratif*, Paris, Le Moniteur, 2002, p. 486.

politiques vers un nouveau centre, dont les institutions possèdent ou demandent autorité sur les Etats nationaux préexistants »<sup>1060</sup>.

Intervenant dans le même sens, Niel Fligstein et Alec Stone Sweet proposent une définition de ce concept qui cadrerait mieux au contexte des Etats de la C.E.M.A.C. Ils écrivaient à cet égard que l'intégration est

« un processus par lequel les liens horizontaux et verticaux entre les acteurs politiques, économiques et sociaux émergent, s'organisent et se stabilisent par la mise en place des règles et des procédures. Si les relations verticales renvoient à des interactions structurées qui émergent entre acteurs au niveau communautaire et ceux aux niveaux nationaux et locaux, les relations horizontales décrivent des interactions entre acteurs positionnés dans les Etats membres différents »<sup>1061</sup>.

Ces deux dernières acceptions, bien que mettant en avant le transfert de loyauté et l'établissement de nouvelles institutions supranationales d'une part, et, rendant possible la compréhension des approches, des cadres théoriques et conceptuels du processus de l'intégration, d'autre part, restent pourtant réductrices lorsqu'il est question de l'appliquer au contexte de la sous-région de l'Afrique centrale. Dans le cadre de l'analyse précisément, seront prises en compte les définitions plus larges qui intègrent à la fois le transfert de loyauté, la construction des cadres politiques, juridiques et sociaux, ainsi que la formation d'un ensemble régional regroupant à la fois des processus supranationaux, nationaux, et locaux<sup>1062</sup>. Celles-ci permettent de ressortir deux dimensions de la notion de l'intégration qui intéressent l'analyse, à savoir : la dimension verticale qui permet d'expliquer que les Etats sont favorables au transfert de certaines de leurs compétences à un niveau supranational, et la dimension sectorielle qui pourrait permettre d'envisager la prise en compte de la sécurité civile dans les politiques publiques de la C.E.M.A.C.

Tout autant que celle de l'intégration, la clarification de la notion de « *théorie* » s'avère aussi importante. Madeleine Grawitz rappelait déjà avec insistance « *la*

---

<sup>1060</sup> Ernst B. HASS, *The Uniting of Europe. Political, Social, and Economic Force, 1950-1957*, Stanford (Calif.), Stanford University Press, 1968 [2<sup>e</sup> éd.], p. 16. Cité par Sabine SAURUGGER, *supra*, p. 16.

<sup>1061</sup> Neil FLIGSTEIN / Alec Stone SWEET, « Institutionalising the Treaty of Rome », dans Alec Stone SWEET / Wayne SANDHOLTZ / Neil FLIGSTEIN, (eds), *The Institutionalization of Europe*, Oxford University Press, 2000, p. 29. Cf. , Sabine SAURUGGER, *supra*, pp. 16-17.

<sup>1062</sup> Sabine SAURUGGER, *supra*, p. 18.

*nécessité de théories même inexactes, même provisoires et limitées, pour ordonner la réalité, tracer un schéma d'observation, émettre des hypothèses, parvenir à des explications* »<sup>1063</sup>.

La notion de théorie, issue du verbe grec *theorein* qui signifie contempler, observer ou examiner, se définit selon Sabine Saurugger comme « *un argument de corrélation ou de variables déterminantes, de validité universelle, historique et nomothétique, et qui peut être testée par un ensemble d'hypothèses falsifiables* »<sup>1064</sup>. L'analyse de la théorie de l'intégration, sur laquelle l'on s'appuiera afin de proposer un modèle de sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C, est en cohérence avec l'acceptation de cette notion en relation internationale. La théorie s'entend sous ce prisme comme « *une démarche spéculative analysant les relations internationales afin d'en proposer une lecture destinée à leur donner du sens et, le cas échéant, à suggérer des voies de changement* »<sup>1065</sup>. Elle présente l'avantage de faciliter la délimitation d'un champ, c'est-à-dire des acteurs (les Etats de l'espace de la C.E.M.A.C) et des éléments le constituant, ainsi que les relations réciproques qu'entretiennent les entités étatiques. Par la suite, il sera possible d'organiser et d'analyser des données qui permettront l'énonciation des préconisations tendant à la conception d'une « *théorie générale* » ayant pour ambition de proposer une action commune en matière de sécurité civile ou une praxéologie à l'échelle sous régionale.

La théorie de l'intégration des Etats de la C.E.M.A.C dans le domaine de la sécurité civile rentre en définitive dans l'étude du domaine de l'analyse systématique du processus de la coopération économique et socio-politique de ces Etats, et des instillations d'institutions politiques communes. Elle tient également compte de l'existence des solidarités identitaires et des valeurs communes partagées au sein de ces Etats. Avant de mettre un terme sur le cadre conceptuel<sup>1066</sup> ci-dessus, il importe

---

<sup>1063</sup> Madeleine GRAWITZ, *Méthodes des sciences sociales*, Paris, Dalloz, 2001, pp. 1019, spéc. p. 477.

<sup>1064</sup> Sabine SAURUGGER, *supra*, pp. 18-19.

<sup>1065</sup> Frank ATTAR, *Dictionnaire des relations internationales, de 1945 à nos jours, op. cit.*, p. 939.

<sup>1066</sup> L'on rappellera, à la suite de Sabine SAURUGGER, que la notion de cadre conceptuel est utilisée « *lorsqu'il s'agit d'un ensemble de définitions et concepts [...] qui permet de structurer la pensée et les méthodes de la recherche, sans présenter pour autant un ensemble homogène expliquant les causes et les effets des phénomènes sociaux analysés* ». Voir *supra*, p. 21.

d'approfondir la théorie de l'intégration à partir du néofonctionnalisme et de ses origines fonctionnalistes.

**b) Le néofonctionnalisme comme approche théorique d'analyse de l'intégration des questions de sécurité civile dans le cadre des Etats de la C.E.M.A.C**

Le néofonctionnalisme rentre parmi les théories les plus connues de l'intégration, notamment européenne. Associée à la personne de Ernst B. Hass qui l'a développé dans les années 1950, l'approche néofonctionnaliste apparaît encore de nos jours comme celle qui fait référence dans le domaine de l'intégration régionale. Tout comme sa devancière, le fonctionnalisme, les deux approches tendent à montrer pourquoi les Etats acceptent de se lier dans le cadre d'une organisation supranationale. Avant d'analyser comment à partir de cette approche les Etats de la C.E.M.A.C peuvent valablement étendre leurs missions dans le domaine de la sécurité civile, il semble nécessaire de présenter les hypothèses et les principes de l'approche fonctionnaliste.

Formulé en 1942 par David Mitrany, « les organisations internationales de type fonctionnalistes sont *« those that promote economic, social, or political collaboration with little or no regard to security factors »* ; le fonctionnalisme est dans ses origines une réflexion sur la paix<sup>1067</sup>. Ben Rosamond le souligne également en faisant remarquer que selon Mitrany, « *le point de départ ne devrait pas être de savoir quelle serait la forme idéale de la société internationale, mais quelle fonction essentielle ce système devrait assurer* »<sup>1068</sup>.

Au centre de cette approche, s'est développée l'idée selon laquelle « *le jeu politique en tant que tel empêche la création des conditions favorable pour tous* »<sup>1069</sup>. Les Etats - nations paraissent donc, selon la conception fonctionnaliste, comme

---

<sup>1067</sup> Frank ATTAR souligne à cet effet que « *l'intuition de départ est simple : si les questions politiques divisent les hommes, les questions économiques, sociales et culturelles - parce qu'elles répondent à la satisfaction des besoins partagés- tendent à les rapprocher. De ce postulat, Mitrany tire la conclusion qu'une paix durable peut se bâtir sur une collaboration au travers d'organisations internationales fonctionnelles.* » Voir de cet auteur, supra, p. 374.

<sup>1068</sup> Ben ROSAMOND, *Theories of European Integration*, Basingstoke, Macmillan, 2000, p. 32. Cité par Sabine SAURUGGER, supra, p. 69.

<sup>1069</sup> Sabine SAURUGGER, *Théories et concepts de l'intégration européenne, op. cit.*, p. 69.

« des entités les moins bien adaptées pour permettre un développement fondamental de leurs citoyens. Les politiques publiques sont trop influencées par le jeu politique pour maximiser les besoins des individus. Par conséquent il faut des institutions supranationales et puissantes pour exercer les fonctions que des individus rationnels, mais néanmoins créatifs, leur attribuent, d'où la notion de fonctionnalisme »<sup>1070</sup>.

Cette approche a donné lieu à plusieurs critiques qui ont permis aux néofonctionnalistes dont les idées maîtresses ont été clairement exposées par Ernst B. Hass, d'élargir et d'approfondir les prémisses du cadre conceptuel initial.

Dans *The Uniting of Europe*, il définit le néofonctionnalisme comme un

« processus par lequel les acteurs politiques de plusieurs communautés nationales sont déterminés à réorienter leurs allégeances, leurs aspirations et leurs activités politiques vers un nouveau centre dont les institutions possèdent ou demandent la juridiction sur les Etats nationaux préexistants. Le résultat final d'un tel processus est la création d'une nouvelle unité politique coiffant les unités préexistantes »<sup>1071</sup>.

Il s'agit selon Haas, « d'une théorie de l'intégration fondée sur un remaniement permanent à la suite d'erreurs et d'imprécisions »<sup>1072</sup>.

Ce qui semble intéressant à l'analyse, est la présentation de l'intégration comme un processus déterminant dans lequel

« une action précise, liée à un objectif donné, crée une situation dans laquelle l'objectif initial ne peut être assuré qu'en mettant en œuvre des actions supplémentaires, qui sont successivement des conditions futures et une nécessité pour d'autres actions »<sup>1073</sup>.

Le champ d'intervention au sein des organisations néofonctionnalistes n'est donc pas statique, et définitivement arrêté, il semble plutôt progressif et dynamique, ce champ devrait pouvoir être élargi. Ce sont autant de critères que l'on pourrait rattacher à la C.E.M.A.C, qui verrait ainsi ses missions ou ses tâches institutionnelles, actuellement focalisées sur l'intégration économique, migrer vers

---

<sup>1070</sup> *Idem*, p. 69.

<sup>1071</sup> Ernst B. HASS, *The Uniting of Europe. Political, Social and Economic Forces 1950-1957*, Londres-Stanford (Ca), Stanford University Press, 2<sup>e</sup> éd. , p. 16. Cité par Jean-Jacques ROCHE, *Théories des relations internationales*, Paris, Montchrétien, 2010, pp. 160, spéc. p. 95.

<sup>1072</sup> Sabine SAURUGGER, *ibidem*, p. 73.

<sup>1073</sup> *Idem*, p. 76.



une action commune dans le domaine de la prévention et de la gestion des catastrophes. Cette reformulation de l'intégration sous régionale conduirait alors à une mutation des intérêts et des missions de la C.E.M.A.C. En référence à un des outils clefs du néofonctionnalisme, le « *spill-over* » ou l'engrenage, l'intégration économique d'un secteur mènerait (dans le cadre de l'étude il est question du secteur économique) automatiquement à l'intégration d'autres secteurs, en l'occurrence celui de la sécurité civile, dans la mesure où les problèmes qui émergent dans le premier secteur ne pourront être résolus qu'en intégrant le second.

La définition de l'« *engrenage* », proposée par Léon Lindberg vient conforter l'analyse. Elle repose sur l'enchaînement automatique d'« *une situation dans laquelle l'objectif initial ne peut être assuré qu'en mettant en œuvre des actions supplémentaires qui sont successivement des conditions futures et une nécessité pour d'autres actions* »<sup>1074</sup>.

C'est également dans ce contexte que les liens entre l'intégration des Etats de la C.E.M.A.C et les tentatives de théorisation de l'approche néofonctionnaliste peuvent se vérifier.

Si, en définitive, le néofonctionnalisme permet d'éclairer utilement certaines dimensions ou aspects de l'intégration des Etats de la C.E.M.A.C, force est de reconnaître qu'elle n'est pas en même, comme les autres théories, de rendre compte de manière totalement satisfaisante de la complexité globale de ce phénomène. Elle a connu de nombreuses critiques qui ne remettent pas en cause, il convient de le souligner, sa pertinence. Le néofonctionnalisme demeure somme toute selon Sabine Saurugger « *un cadre pluraliste, ouvert, dont les pères fondateurs restent convaincus et que ses successeurs tentent d'affiner* »<sup>1075</sup>.

De toute évidence, l'intégration semble reposer sur l'apparition d'une certaine compatibilité des principales valeurs des diverses sociétés, avec le développement chez les élites d'un sens communautaire et d'une capacité à prévoir des comportements mutuellement acceptables. Et comme l'écrivait Saurugger relativement aux limites de ce paradigme, ce sont, souligne - elle,

---

<sup>1074</sup> Sabine SAURUGGER, *idem*, p. 79.

<sup>1075</sup> *Idem*. p. 92.

« des limites initiales de l'approche, confrontée à plus de cinquante ans de processus de l'intégration, qui la rende si dynamique. [...] Une des raisons de l'actualité de cette approche est qu'elle n'a jamais considéré l'intégration [...] comme seule et unique, ni comme un processus *sui generis* et un but en soi. Le néofonctionnalisme semble donc rester un outil particulièrement adapté pour analyser les processus d'intégration [sous] régionale »<sup>1076</sup>.

Les politiques communes de sécurité civile sont somme toute limitées dans le cadre de la C.E.E.A.C, les développements ci-dessus prouvent qu'elles peuvent utilement être mises en œuvre au sein de la C.E.M.A.C. Il semble donc possible de dépasser l'alternative C.E.E.A.C- C.E.M.A.C et envisager sa mise en œuvre dans l'une ou l'autre communauté.

## **Section II- Le dépassement de l'alternative C.E.E.A.C.- C.E.M.A.C.**

Choisir entre l'une ou l'autre communauté économique sous régionale comme cadre devant développer avec pertinence un droit communautaire en matière de sécurité civile semble inopportun, voire inopérant. En effet, si la mise en œuvre du droit de la sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C a permis de découvrir et de penser la problématique de ce droit, caractérisée par la dominante de l'approche dite « *classique* » avec des instillations de vulnérabilité et de résilience, la recherche sur la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale est également confrontée à la question de savoir comment construire et penser une sécurité civile de plus en plus intégrée au niveau supranational. La question appelle celle d'une nouvelle gouvernance des risques<sup>1077</sup>. La notion de « *dénationalisation* » qu'elle sous-tend « *évoque la capacité limitée des systèmes politiques nationaux à produire les résultats recherchés puisque les frontières des transactions sociales dépassent de plus en plus des Etats* »<sup>1078</sup>. Face à la diversité des menaces (naturelle, industrielle, technologique et terroriste), une coopération sous régionale dans le

---

<sup>1076</sup> *Idem*, p. 92.

<sup>1077</sup> D'après des auteurs, l'introduction de la notion de gouvernance dans le domaine des relations internationales doit être comprise comme une réaction au processus de mondialisation économique entraînant une « *dénationalisation sociétale* ». Voir Sabine SAURUGGER, *ibidem*, p. 229.

<sup>1078</sup> Sabine SAURUGGER, *supra*, p. 229.

domaine de la sécurité civile permettrait de traiter ces risques de manière globale et garantir la sécurité des populations.

« Le développement d'une politique de coopération en matière de protection civile au sein de l'Union européenne ou encore la multiplication des accords bilatéraux de coopération et d'assistance mutuelle signés par la France et ses partenaires sont des illustrations concrètes de cette nouvelle politique de garantie de la sécurité des populations »<sup>1079</sup>.

Dans ces conditions, la solution consisterait à dépasser le cadre de l'alternative C.E.E.A.C - C.E.M.A.C parce que, la protection des personnes doit être une ambition aussi bien pour la C.E.E.A.C. que pour la C.E.M.A.C. Il importe alors d'envisager des aménagements au double plan institutionnel (Paragraphe I) et normatif (Paragraphe II).

### **Paragraphe I – Les aménagements institutionnels nouveaux**

L'Afrique centrale se singularise par la présence de plusieurs communautés économiques régionales dans un même espace géographique. Leur raison d'être, ainsi que le mode de fonctionnement et les activités qui y sont déployés sont au cœur des réflexions dans le cadre de ce que les Nations Unies ont qualifié de rationalisation des C.E.R. Pour l'heure, force est de constater que les relations entre la C.E.M.A.C et la C.E.E.A.C ne peuvent être entrevues au travers d'un seul angle d'approche. Ces relations peuvent emprunter diverses orientations possibles : il peut s'agir des canaux de coopération, voire de coordination entre les deux Communautés ; il peut aussi concerner des canaux d'autonomie, ou *a contrario*, d'interdépendance. Il peut enfin permettre de tirer profit d'une vision socioculturelle plus homogène et rechercher une plus grande efficacité possible dans le domaine de la protection des personnes, des biens et de l'environnement. Sous cet angle, l'identité juridique de l'une et l'autre Communauté devrait être respectée et préservée dans le cadre des relations qu'elles entretiendraient. D'où la nécessaire

---

<sup>1079</sup> Extrait de « Protection civile et coopération », Revue de la coopération de sécurité et de défense, n° 271, 2013, pp. 41, spéc. pp. 11-13, [contact.dgp-@diplomatie.gouv.fr](mailto:contact.dgp-@diplomatie.gouv.fr), consulté le 18 mars 2013.

complémentarité des actions qui doit s'imposer, dans l'une ou l'autre hypothèse, par l'exercice des solidarités dans le cadre géopolitique le plus approprié. La garantie de cette complémentarité d'action peut s'obtenir par la signature d'Accords de coopération sur les questions de sécurité civile pour assurer le bon fonctionnement de cette coopération mutuelle.

La problématique de la conduite du changement dans les organisations<sup>1080</sup> est ainsi posée. Elle impose une approche managériale qui consiste à réguler les changements internes dans une organisation ou à s'adapter aux changements externes. Elle vise, dans le contexte de l'étude, à introduire, à coordonner ou à fédérer les énergies vers un objectif commun. Comme le révèle Serge Huteau, le changement dans toute organisation peut consister en « *l'amélioration de l'existant (ce à quoi semblent renvoyer les démarches de modernisation), la préparation de l'avenir et, dans certains cas, la remise en cause du cadre axiologique, c'est-à-dire des valeurs, de la légitimité et de la finalité de l'organisation* »<sup>1081</sup>. Ces développements conduisent à trois séries de réformes institutionnelles que l'on peut regrouper en deux : les rénovations institutionnelles dans la continuité ou logique de la continuité (A) et celles dites en profondeur ou logique de la rupture (B).

### **A- La logique de la continuité : la voie minimale**

Les rénovations institutionnelles minimales viseraient la mise en place, ou la création d'une structure de sécurité civile au sein des deux Communautés. La réflexion s'orienterait alors davantage en termes de complémentarité entre ces deux communautés qu'en terme de concurrence. Le raisonnement se traduirait d'un côté, par le renforcement et / ou la consolidation des structures de sécurité civile existantes au sein de la C.E.E.A.C (1), et de l'autre, par la création d'un organe en charge de la protection des personnes, des biens et de l'environnement (2) dans le cadre de la C.E.M.A.C.

---

<sup>1080</sup> A ce propos, Serge HUTEAU note que « [l]e changement dans les organisations [...] apparaît de plus en plus comme un thème porteur auquel il convient de se référer au risque dans le cas contraire d'apparaître rétrograde, en décalage par rapport au secteur privé à l'aulne duquel semble devoir s'apprécier la capacité à conduire une organisation ». Voir de cet auteur : *Le management public territorial. Élément de stratégie, organisation, animation et pilotage des collectivités territoriales*, Paris, éd. Papyrus, 2009, pp. 468, spéc. p. 69.

<sup>1081</sup> Serge HUTEAU, *idem*, p. 70.

## 1. Consolider les structures de sécurité civile dans le cadre de la C.E.E.A.C

La consolidation des structures de sécurité civile dans le cadre de la C.E.E.A.C devrait, en toute logique, entraîner des ajustements et des répercussions sur la structuration actuelle de cette organisation. Elle s'inscrirait dans ce que des auteurs ont qualifié de changement dans la continuité, qui « *prend place à l'intérieur d'un système donné, qui, lui, reste inchangé* »<sup>1082</sup>. A cet égard, il incomberait aux Etats membres d'œuvrer en vue de l'établissement d'une institution sous régionale forte et de l'adoption de politiques globales qui dépasseraient le simple cadre de l'élaboration des normes et des stratégies sous régionales ainsi que des mécanismes de suivi. En effet, il s'avère aujourd'hui plus qu'indispensable pour une telle organisation de se doter des instruments et des ressources susceptibles de garantir la sécurité de l'humain en le protégeant des chocs internes et externes liés aux risques et aux catastrophes, en tenant compte des considérations relatives à la fois aux défis mondiaux et aux réalités sous régionales et nationales.

La consolidation des structures de sécurité civile au sein de la C.E.E.A.C s'articulerait ainsi autour de l'exigence de rénovation institutionnelle.

Ce réaménagement des institutions existantes devrait aboutir à la mise en place d'une véritable administration de la sécurité civile, dont le champ d'action s'élargirait de plus en plus et réclamerait, selon l'expression de Todd La Porte, un « *never-ending management* »<sup>1083</sup>, autrement dit, une nouvelle gouvernance. Pour faire face à ces risques et crises, auxquels s'ajoute aujourd'hui le terrorisme, il faut « *imaginer des formes institutionnelles de prise en compte des risques susceptibles de rassurer un public qui doit placer sa confiance dans une institution au-delà de l'horizon temporel de sa propre vie* »<sup>1084</sup>. Si de telles exigences ne sont pas prises en compte, l'étendue des réajustements nécessaires risque d'être inopérante. Fondamentalement, il va s'agir, dans le cadre de cette rénovation institutionnelle de

---

<sup>1082</sup> Paul WATZLAWICK / John WEAKLAND / Richard FISH : « Changements. Paradoxes et psychothérapie », Edition du Seuil, 1975. Cités par Serge HUTEAU, *Le management public territorial*, Paris, éd. du Papyrus, 2009, pp. 468, p. 73.

<sup>1083</sup> Voir Mathilde BOURRIER, « La fiabilité organisationnelle : morceau choisis d'un état des lieux », in : Claude GILBERT (dir), *Risques collectifs et situations de crise. Apports de la recherche en sciences humaines et sociales*, Paris, L'Harmattan, 2002, pp. 340, pp. 199-215.

<sup>1084</sup> Claude GILBERT, *idem*, p. 210.

la C.E.E.A.C, de reconnaître les citoyens comme partenaires à part entière dans la conduite des situations de crise. Claude Gilbert et Patrick Lagadec faisaient remarquer que « [l]’étude de nombre de crises montre que les responsabilités effectives prises par les administrés, les associations, les syndicats, sont des facteurs souvent essentiels, jusque dans la conduite opérationnelle des crises »<sup>1085</sup>. Il s’agit de favoriser les mutations institutionnelles dans le cadre du Traité initial de cette organisation, de considérer la protection des personnes, des biens et de l’environnement comme l’une des priorités afin d’empêcher les dérives et les actions qui compromettraient le niveau de fiabilité et de sécurité déjà atteints, et nécessitant des aménagements continus.

Quelques pistes pourraient à cet égard être envisagées. Les unes en direction des populations, à l’effet de les sensibiliser aux risques et crises qui les menacent et de corriger les décalages, voire les contradictions souvent fatales entre les orientations ou les recommandations données et les comportements des populations au cours des différentes phases de la crise. La deuxième voie devrait être orientée vers l’institution. Les sociétés contemporaines sont jalonnées de « *nouveaux risques qui mettent à mal le paradigme de la maîtrise. Certains prennent le visage de risques technologiques majeurs, d’autres de risques environnementaux planétaires, d’autres encore de risques social et du risque pour la démocratie [...]* »<sup>1086</sup>. Une gouvernance satisfaisante des risques devrait pouvoir en tenir compte et procéder aux ajustements structurels nécessaires.

L’on peut rattacher ces deux possibilités à celles exprimées autrefois par Mathilde Bourrier à travers la notion d’« *accountability* », ou de responsabilité. En effet, elle faisait remarquer que pour favoriser le changement dans les organisations, deux voies étaient possibles :

« la première est dirigée vers le public. Les organisations en charge du management de ces activités à risques doivent s’assurer en permanence que le public les perçoit comme fondamentalement fidèles aux engagements pris et ce en toutes

---

<sup>1085</sup> Claude GILBERT/Patrick LAGADEC, « La fonction “sécurité civile” aujourd’hui. Eléments pour une réflexion stratégique », *Après-demain*, n° 324-325, mai-juin 1990, pp. 47-50, spéc. p. 48.

<sup>1086</sup> Olivier GODARD/Claude HENRY/Patrick LAGADEC/Erwann Michel- KERJAN, *Traité des nouveaux risques*, Paris, Gallimard, 2002, pp. 620, spéc. p. 30.

circonstances. La seconde est dirigée vers l'organisation elle-même, c'est-à-dire sa conception organisationnelle, qui doit garantir qu'il lui est possible de rester fidèle à ses engagements envers le public »<sup>1087</sup>.

Il faut souhaiter la mutation institutionnelle de cette organisation sous régionale pour que se mette en place un service civil efficace et performant, capable de couvrir et de contrôler les impératifs de sécurité civile de cet espace géographique. Dans un tel contexte, la C.E.M.A.C peut tout aussi contribuer à donner une impulsion nouvelle à cette discipline. Au-delà d'une concurrence affichée qu'une pareille initiative peut *a priori* présagée, l'examen de la pratique prouve que la coopération des mécanismes sous régionaux, loin d'être exclusive, est totalement ouverte. Une telle coopération s'impose d'autant plus que ces organisations sous régionales ne disposent pas toujours de moyens de leurs ambitions dans le domaine des risques et des crises de sécurité civile.

## 2. Créer un organe de sécurité civile dans le cadre de la C.E.M.A.C

Le rôle de la C.E.M.A.C dans des situations d'urgence ou de gestion des catastrophes n'est pas expressément mentionné dans son texte fondateur. Cela ne constitue toutefois pas un obstacle au développement d'un intérêt plus accru dans le domaine. Ce qui n'est d'ailleurs pas un fait nouveau. Des initiatives similaires parcourent l'évolution institutionnelle des Nations Unies. Eulalia W. Petit, relève à propos que « [c]es actions d'urgence ont pour fondement des compétences très larges dans les champs économique, social et culturel »<sup>1088</sup>. Il illustre cette assertion par l'action du Secrétaire général U. Thant qui, en 1971, fondait son offre d'assistance au Pakistan sur la base de l'article 1 de la Charte des Nations Unies libellé comme suit :

« Les buts des Nations Unies sont les suivants :

---

<sup>1087</sup> Mathilde BOURRIER, « La fiabilité organisationnelle : morceaux choisis d'un état des lieux », in : Claude GILBERT (dir.), *Risques collectifs et situations de crise. Apports de la recherche en sciences humaines et sociales*, op. cit. , pp. 199-215.

<sup>1088</sup> Eulalia W. PETIT, « Les actions d'urgence dans les catastrophes : évolution des activités des organisations interétatiques et des organisations non gouvernementales », in : David D. CARON/ Charles LEBEN (dir.), *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles*, Académie de droit international de La Haye, Martirus Nijhoff Publishers, 2001, pp. 537-589, spéc. p. 564.

[...] 3. Réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire [...]

4. Etre un centre où s'harmonisent les efforts des nations vers des fins communes »<sup>1089</sup>.

Le Traité instituant la C.E.M.A.C s'inscrit dans le même sillage. En son article premier, il y est mentionné que

« la mission de la Communauté est de promouvoir un développement harmonieux des Etats membres dans le cadre de l'institution de deux Unions : une Union économique et une Union monétaire. Dans chacun de ces deux domaines, les Etats membres entendent passer d'une situation de coopération, qui existe déjà entre eux, à une situation d'union, susceptible de parachever le processus d'intégration économique et monétaire ».

Par ailleurs, il importe également de rappeler quelques résolutions de l'Assemblée générale de l'O.N.U qui confortent l'analyse. En effet, celles-ci fondent l'assistance dans les situations d'urgence non seulement sur les compétences de l'Organisation en matière sociale, économique et humanitaire, mais aussi sur ses compétences en matière de promotion et de protection des droits de l'homme<sup>1090</sup>. Dans ces conditions, le fondement de toute tentative visant à encadrer l'action d'urgence par le droit ne relève plus, comme le note Eulalia W. Petit, du seul domaine de la coopération économique, sociale et humanitaire entre les Etats, mais du « *caractère indérogeable d'un noyau de droits fondamentaux, tels que le droit à la vie et aux conditions minimales de survie* »<sup>1091</sup>.

Plus encore, la création d'un tel organe peut parfaitement se justifier par les exigences de la scène internationale « *qui peuvent mettre en lumière la nécessité pour les organisations de disposer, aux fins d'atteindre leurs buts, de compétences subsidiaires non expressément prévues dans des textes fondamentaux qui*

---

<sup>1089</sup> Bradford MORSE, « Practice, Norms and Reform of International Humanitarian Rescue Operation », RCADI, tome 157 (1977), p. 140. Cité par Eulalia W. PETIT, *idem*, p. 564.

<sup>1090</sup> Nations Unies, doc. A/RES.43/131, du 8 décembre 1988, et doc. A/RES. 45/100, du 14 décembre 1990, voir Eulalia W. PETIT, *supra*, p. 564.

<sup>1091</sup> Eulalia W. PETIT, *idem*, p. 588.



*gouvernent leurs activités* »<sup>1092</sup>. Il est généralement admis que les organisations internationales peuvent exercer de tels pouvoirs qualifiés de « *pouvoirs implicites*.»

Le droit de la sécurité civile est donc en pleine mutation, celle-ci concerne aussi bien le concept de catastrophe que les différents acteurs impliqués. Il convient par conséquent de tenir compte de ces nouveaux développements afin d'améliorer les systèmes que l'on envisage de mettre en place. Dans le cadre de la C.E.M.A.C, l'insertion des questions de sécurité civile dans l'émergence des réformes dans l'environnement organique, fonctionnel et organisationnel de cette Communauté pourrait apporter une dynamique nouvelle dans le remodelage institutionnel et normatif lié à cette discipline.

Dans la pratique en effet, au regard de la faculté qu'ont les organisations internationales existantes de créer par décision interne, des organes subsidiaires nécessaires à l'accomplissement d'une ou de plusieurs missions précises, la C.E.M.A.C peut ainsi multiplier des services sous forme de commissions ou d'organisations internes ayant une mission importante. Ce qui pourrait intéresser l'analyse est l'hypothèse de création d'un organe par une résolution avec la mise en place d'un bureau, et d'un coordonnateur avec assignation de missions précises non limitées dans le temps en vertu de la résolution. L'organe ainsi mis en place répondrait à un ou plusieurs besoins communs de sécurité civile éprouvés, et pour la satisfaction desquels il fournirait aux Etats l'appareillage institutionnel adéquat. Son fonctionnement serait dominé par le principe de spécialité, c'est-à-dire qu'il serait doté « *par les Etats qui les créent de compétences d'attribution dont les limites sont fonction des intérêts communs que ceux-ci donnent pour mission de promouvoir* »<sup>1093</sup>.

---

<sup>1092</sup> Voir Jean SALMON, *op. cit.*, p. 859. Les compétences implicites étant entendues par l'auteur comme des compétences reconnues à une organisation internationale sans lui être expressément attribuées par un texte, mais comme conséquence nécessaire d'une compétence expresse. « *Selon le droit international, l'organisation doit être considérée comme possédant ces pouvoirs qui, s'ils ne sont pas expressément énoncés dans la Charte, sont, par une conséquence nécessaire, conférés à l'organisation en tant qu'essentiels à l'exercice des fonctions de celle-ci* ». C.I.J., Réparation des dommages subis au service des Nations Unies, avis consultatif du 11 avril 1949, Rec. 1949, p. 182.

<sup>1093</sup> C.I.J., Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un Etat dans un conflit armé, avis consultatif du 8 juillet 1996, Rec. 1996, p. 79. § 25. Voir Jean SALMON (dir), *op. cit.* p. 1047.

## **B- La logique de la rupture**

La logique de la rupture, traduite par des rénovations institutionnelles en profondeur, vise à introduire des mutations importantes dans l'organisation des Etats de l'Afrique centrale. Elles ne se limiteraient pas aux six Etats de la C.E.M.A.C, objet de l'étude, mais pourraient s'étendre aux quatre autres Etats constituant l'ensemble sous régional plus vaste (la C.E.E.A.C). C'est une stratégie de changement en profondeur qui toucherait l'ensemble de la structure. Thierry Chevel présente ce type de réforme comme un « *changement le plus lourd que connaît [une organisation], qui fait peau neuve selon un schéma directeur n'épargnant aucun secteur de [l'organisation]* »<sup>1094</sup>.

Ces rénovations institutionnelles en profondeur se déclinent en deux axes : la voie maximale ou rupture radicale, (1), et la voie médiane (2).

### **1. La voie maximale ou rupture radicale**

Dans le cadre d'une rupture radicale, il s'agit d'une véritable restructuration. Pour y parvenir, et légitimer la nécessité d'un nouvel ordre sous régional de sécurité civile, les Etats de la sous-région pourraient, par le biais d'un traité, créer une nouvelle organisation sous régionale spécifiquement dédiée à la prévention et à la gestion des catastrophes. Elle serait alors dotée d'organes communs et possédant une personnalité juridique distincte de celle des Etats membres. Cet angle d'approche se justifierait à plus d'un titre. Tout d'abord, en tant que sujet dérivé du droit international, l'institution projetée par les Etats de la C.E.M.A.C, communauté économique, serait mise en place par un traité multilatéral. Cette création procéderait de la volonté des Etats fondateurs de conjuguer leurs efforts, de coordonner leurs actions en vue de la réalisation d'un but commun. Ensuite, en tant qu'organisation d'intégration sous - régionale, consolidée par l'existence de solidarités plus affirmées, la création d'une telle instance s'imposerait d'autant plus que l'intégration implique l'idée de liens dépassant les seules entités étatiques. Si l'on s'accorde avec Pierre Senarclens que « *l'intégration désigne le développement de rapports économiques,*

---

<sup>1094</sup> Thierry CHEVEL, *La conduite humaine du changement*, éditions Demos, 2000, cité par Serge HUTEAU, *supra*, p. 88.

*sociaux et politiques créant une interdépendance croissante entre les Etats [et] impliqu[ant] un degré plus ou moins élevé d'institutionnalisation* », cette interdépendance repose sur le développement des flux transfrontaliers qui font fi des configurations territoriales des Etats de la sous-région. Les risques sans frontières ne peuvent plus aujourd'hui être gérés au niveau des seuls Etats. Leur présence, et plus encore l'imminence des catastrophes sont des phénomènes notables dans de nombreux domaines qui ne sont pas sans conséquence sur les modes de gouvernance et de conception de la sécurité. Une telle organisation sous régionale apparaîtrait ainsi comme un espace déterminant de production des normes, d'outils et de pratiques pertinents de sécurité civile.

S'il est évident que l'acuité des problèmes de protection des personnes, des biens et de l'environnement tient aussi à la faiblesse des capacités organisationnelles et des capacités systémiques des acteurs<sup>1095</sup>, l'une des préoccupations absolument essentielle de la sécurité civile de la sous - région est de renforcer ces capacités collectives, c'est-à-dire de rendre « *les citoyens C.E.M.A.C* » plus capables de coopération organisée et efficace.

## **2. La voie médiane**

La voie médiane quant à elle consisterait à mettre en place une institution autonome spécialisée qui serait rattachée aux deux Communautés par voie d'Accord de coopération. Il s'agirait généralement d'un organe spécialisé, disposant d'un statut propre que l'on annexera aux traités constitutifs de la C.E.M.A.C et de la C.E.E.A.C. Des structures similaires existent d'ailleurs au sein de la C.E.M.A.C avec notamment la banque des Etats de l'Afrique Centrale (ci-après : « B.E.A.C ») et la Banque de Développement des Etats de l'Afrique Centrale (ci-après : « B.D.E.A.C »).

---

<sup>1095</sup> Selon Michel CROZIER, la capacité systémique « *consiste dans l'aptitude à élaborer et à maintenir les règles, les coutumes, les systèmes de rapports humains et les procédés de contrôle social, sans lesquels un ensemble social est incapable de faire apparaître et de traiter les problèmes qui sont les siens.* » L'auteur relève par ailleurs que capacité organisationnelle et capacité systémique ne sont pas les conséquences du développement, mais en constituent la première et la plus essentielle condition. Voir de cet auteur : *La société bloquée*, Paris, Seuil, pp. 241, p. 210.

## **Paragraphe II – L'élaboration conséquente des nouvelles normes**

Le dépassement de l'alternative C.E.E.A.C - C.E.M.A.C pourrait également se concrétiser sur le plan juridique. Dans ce cas, les rénovations normatives viseraient à compléter l'architecture juridique existante et à élaborer des nouvelles normes plus dynamiques allant dans le sens de l'affirmation d'un droit communautaire de sécurité civile. Il y aurait donc lieu d'envisager l'intégration des préoccupations liées à la sécurité civile dans l'architecture normative communautaire (A). Et pour renforcer l'effectivité des normes conséquentes de sécurité civile, c'est l'ensemble du droit de la sécurité civile des Etats de cette sous-région qui devrait se transformer. Cette mutation pourrait conduire à la consécration d'un droit fondamental de sécurité civile de ces Etats (B).

### **A- L'intégration des préoccupations liées à la sécurité civile dans l'architecture normative communautaire**

La C.E.M.A.C n'a pas pour vocation première la protection des personnes, des biens et de l'environnement. Ses objectifs sont essentiellement économiques, voire politiques. Mais, face à la recrudescence des risques et des catastrophes, la sécurité civile devrait s'inviter d'une manière plus visible et accrue dans l'agenda politique des autorités de la sous-région. La prise en compte de la dimension environnementale s'impose d'ailleurs de plus en plus dans cet espace comme l'une des conditionnalités des institutions financières et des bailleurs de fonds. Le développement de l'intégration sous - régionale et la réalisation d'un espace géographique, juridique ou économiquement homogène rendent nécessaire l'harmonisation des règles devant régir cet espace. La coopération entre ces Etats, dans le domaine de la sécurité civile participerait de cette dynamique intégrative.

Les mécanismes juridiques d'élaboration des normes communautaires de sécurité civile consisteraient en la mise en place des règles destinées à régir l'organisation interne de la communauté, la vie de ses membres et la satisfaction de leurs besoins d'intérêt commun. Ils se caractériseraient selon Philippe Cahier « *par [leur] individualité qui se manifeste par l'existence de règles qui [leurs] sont propres*

*et qui s'appliquent à une catégorie de sujets donnés »*<sup>1096</sup>. Le système normatif des Etats de la C.E.M.A.C repose sur un ordre juridique particulier, c'est -à- dire « *un ensemble de normes organisées et unies dans un tout harmonieux et autonome en vue de régler [la communauté]* »<sup>1097</sup>.

Selon James Mouangue Kobila,

« à travers l'harmonisation des législations nationales et la primauté du droit communautaire sur les droits nationaux, les traités institutifs de la C.E.M.A.C entendent promouvoir un ordre juridique communautaire spécifique et autonome, aussi bien vis-à-vis du droit international que vis-à-vis du droit interne des Etats membres. La mise en place de cet ordre juridique procède à la fois des sources du droit communautaire, et des rapports entre le droit communautaire et les droits nationaux »<sup>1098</sup>.

Constitué « *des normes suprêmes dans l'ordre communautaire* », le droit primaire apparait comme le droit constitutionnel de la communauté dans la mesure où il détermine les compétences et les pouvoirs des structures mises en place et la mesure des actes juridiques qui seront pris en leur sein. C'est à ce stade que pourrait être institué, en additif au traité de la C.E.M.A.C, un traité structurel relatif à la sécurité civile, comme cela a été le cas en leur temps, des Conventions régissant l'U.E.A.C, et l'U.M.A.C auxquelles est annexée la convention de coopération monétaire avec la France, et la convention relative à la Cour de justice de la C.E.M.A.C. Cette énumération peut être complétée par les actes additionnels concernant les statuts de la B.E.A.C et la Convention sur la C.O.B.A.C qui favorisent la définition d'une légalité originaire de la C.E.M.A.C.

Ces mécanismes comprennent au sommet, le droit originaire ou primaire, c'est-à-dire l'ensemble des traités ayant contribué à tracer les grandes lignes du projet communautaire, ainsi que tous les actes qui ont procédé à leur

---

<sup>1096</sup> Philippe CAHIER, « L'ordre juridique interne des organisations internationales », *in* : René - Jean DUPUY (dir.), *Manuel sur les organisations internationales*, Académie de droit international de La Haye, Martinus Nijhoff Publishers, 1998, pp. 952, spéc. p. 377.

<sup>1097</sup> *Idem*,

<sup>1098</sup> James MOUANGUE KOBILA, Droit institutionnel de la C.E.M.A.C, Cours de 1ere année de doctorat, Universités de Douala et de Dschang, novembre - décembre 2005, pp. 87, spéc. p. 43.

modification<sup>1099</sup>. Les actes du droit primaire sont soumis au régime des actes conventionnels du droit international classique. Ils sont assujettis à la procédure de ratification et de réception dans les ordres juridiques des Etats membres. L'engagement de ces Etats est fonction du respect des procédures constitutionnelles internes, la plupart des Etats membres ayant consacré la primauté du droit communautaire sur les lois internes<sup>1100</sup>. Suit, à l'échelon hiérarchique inférieur, le bloc constitué par le droit communautaire dérivé, défini par Frank Attar comme « *l'ensemble des règles contraignantes (créant des obligations juridiques pour leurs destinataires) édictées par les institutions communautaires légiférantes [...]* »<sup>1101</sup>.

A l'image du droit interne des Etats, ce droit, très hiérarchisé, est énoncé au moyen de trois grandes catégories d'actes devant nécessairement respecter un certain nombre de conditions de fond (la compétence de la légalité communautaire) et de forme (visas, motivation des actes et publication). Au sommet se trouve le règlement, c'est-à-dire des prescriptions abstraites de portée générale directement applicables dans tous les Etats membres. Parce qu'il a pour caractéristique d'être supérieur aux lois des Etats membres, l'on peut de ce fait déduire d'une véritable législation communautaire dans la mesure où il est directement applicable et peut être invoqué par les particuliers. Le nombre de règlements communautaires adoptés à ce jour illustre bien l'idée d'une activité normative dérivée abondante au sein de la C.E.M.A.C. L'on peut citer

« l'adoption d'une Charte communautaire des investissements, la réglementation communautaire sur la concurrence [...], l'adoption d'une batterie de textes relatifs à la réglementation des activités de transport et télécommunication (code de la marine marchande, code de la route, cadre juridique d'exploitation du transport routier et

---

<sup>1099</sup> Pour Jean SALMON, le droit communautaire primaire (ou originaire) « *est constitué par les traités qui ont institué les communautés [...], les actes qui les complètent et les traités qui les ont modifiés. Cet ensemble de normes jouit de la supériorité sur le droit dérivé* ». Voir de cet auteur, *Dictionnaire de droit international public*, supra, p. 371

<sup>1100</sup> L'article 45 de la Constitution Camerounaise énonce cette suprématie comme suit : « *les traités ou accords internationaux régulièrement approuvés ou ratifiés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve pour chaque accord ou traité de son application par l'autre partie* ».

<sup>1101</sup> Frank ATTAR, *Dictionnaire des relations internationales de 1945 à nos jours*, supra, p. 299.

multimodal, code commun de navigation intérieure entre la C.E.M.A.C et la République Démocratique du Congo) [...] »<sup>1102</sup>.

Certains règlements abordent implicitement les questions de sécurité civile ; il en est ainsi du règlement relatif aux transports des matières dangereuses.

Les organes communautaires peuvent également adopter d'autres « *règles de l'organisation* »<sup>1103</sup> telle que la directive qui fixe un objectif obligatoire en laissant aux Etats membres le choix des moyens pour y parvenir. A l'opposé des règlements, la directive participe de la technique de l'harmonisation juridique. La décision quant à elle est obligatoire dans tous ses éléments pour les destinataires qu'elle désigne. Enfin, l'ordre juridique communautaire peut faire appel aux principes généraux de droit, aux règles coutumières ou aux actes découlant de la pratique (déclaration<sup>1104</sup>, mesures provisoires, lignes directrices, déclaration commune relative à un accord inter-institutionnel, les notes et les communiqués).

Les mécanismes d'élaboration des normes communautaires sont complexes et suscitent un grand nombre de problèmes, l'on s'est limité au droit originaire et au droit dérivé, celui-ci couvre l'ensemble des actes pris par une communauté en application du droit primaire, afin de réaliser les objectifs d'intégration communautaire poursuivis. C'est essentiellement au sein des communautés d'intégration que l'on retrouve un ordre juridique tel que celui décrit ci-dessus. La raison en est simple : les Etats membres entendent réaliser une intégration et que pour cela, des transferts de compétences sont opérées aux organes communautaires dans les matières couvertes par ces traités. Dans les Etats de la C.E.M.A.C, le vœu est de voir ce transfert de compétence s'étendre au domaine de la sécurité civile. Il ne suffit pas, en effet, comme c'est le principe dans la plupart des Etats, de créer des normes communautaires pour le simple but de créer ; il faut encore que le régime juridique

---

<sup>1102</sup> James MOUANGUE KOBILA, *supra*, p. 47.

<sup>1103</sup> En référence à l'article 2, paragraphe 1, alinéa j), de la Convention de 1986 sur le droit des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales, selon Philippe CAHIER, « *l'expression « règle de l'organisation » s'entend notamment des actes constitutifs de l'organisation, de ses décisions et résolutions pertinentes et de la pratique bien établie de l'organisation* ». Voir de cet auteur, « *L'ordre juridique interne des organisations internationales* », *supra*, p. 387.

<sup>1104</sup> Relativement aux déclarations, l'on peut citer celle de Libreville du 11 février 2005 relative à la réforme de l'Enseignement supérieur dans le cadre général du système Licence-Master-Doctorat (LMD).

fixant l'application de ces normes communautaires puisse assurer leur prééminence par rapport à l'ordre normatif interne. Ainsi, comme l'affirme justement Pierre Meyer, « *il est donc nécessaire que, dans l'ordre interne des Etats, la norme communautaire soit immédiatement et directement applicable et que sa supériorité hiérarchique par rapport aux normes juridiques internes soit affirmée et concrétisée* »<sup>1105</sup>.

Un tel ordre juridique serait favorable au déploiement des questions de sécurité civile pour deux raisons au moins :

La première, du fait de « *l'effet direct* » du droit communautaire, c'est-à-dire de la possibilité de ce droit de s'imposer directement aux citoyens sans que les Etats membres n'aient besoin de les transposer dans leur législation nationale. En vertu de ce principe, les domaines de sécurité civile insérés dans le droit communautaire rentreraient directement dans le « *patrimoine juridique des particuliers et des Etats* » et leur invocabilité en justice en assurerait la pleine effectivité du droit de la sécurité civile au sein des Etats de la C.E.M.A.C. En effet, comme le rappelle Togba Zogbelemou, « *l'effet direct de la norme communautaire porte sur la condition juridique des personnes qu'elle concerne, Etats ou particuliers, dans la mesure où elle peut leur reconnaître des droits et leur imposer des obligations que les juridictions nationales doivent sanctionner* »<sup>1106</sup>. La C.J.C.E a bien marqué cette situation dans un arrêt du 05 février 1963, affaire Van Gend en Loos (26/62) en ces termes : « *le traité constitue plus qu'un accord qui ne créerait que des obligations naturelles entre les Etats contractants [...] La communauté constitue un nouvel ordre juridique [...] dont les sujets sont non seulement les Etats membres mais également leurs ressortissants* »<sup>1107</sup>. L'effet direct traduit ainsi l'application de la norme communautaire aux particuliers et aux Etats qui de plus, sont tenus d'une obligation de résultats par le biais de techniques juridiques adaptées à leur système normatif interne. Dans son arrêt du 19 décembre 1968, la C.J.C.E a rappelé dans l'affaire Firma Molkerei que le droit dérivé directement applicable « *pénètre dans l'ordre*

---

<sup>1105</sup> Pierre MEYER, « Les sources et le champ d'application du droit communautaire », cité par Togba ZOGBELEMOU, *Le droit des organisations d'intégration économique en Afrique (CEDEAO-CEMAC-UEMOA-ZMAO)*, Paris, L'Harmattan, 2014, pp. 364, spéc. p. 219.

<sup>1106</sup> *Idem*, pp. 220-221.

<sup>1107</sup> *Idem*, p. 221.



*juridique interne sans le secours d'aucune* » mesure nationale<sup>1108</sup> sous réserve de son caractère *self executing*, c'est -à- dire à la condition que la mesure en cause soit « *suffisamment claire, précise et non conditionnée par l'adoption d'un acte ultérieur* »<sup>1109</sup>. La Chambre judiciaire de la C.E.M.A.C n'est pas très éloignée de cette position lorsqu'elle rappelle que les Etats membres de la C.E.M.A.C sont « *disposés [...] à aliéner une parcelle de leur souveraineté législative nationale* » au profit de la Communauté<sup>1110</sup>. L'application directe du règlement communautaire, s'apparente en définitive, au regard de l'expérience de l'Union européenne, comme la meilleure garantie de l'effectivité du droit communautaire<sup>1111</sup>.

La seconde raison serait liée à la reconnaissance progressive de la primauté du droit communautaire sur les droits nationaux des Etats membres. De ce fait, une règle interne ne saurait contredire une règle communautaire, et, en cas de conflit, la seconde s'impose nécessairement à la première. Le principe de la primauté est essentiel dans le cadre de l'harmonisation juridique. Il n'est pas explicitement mentionné dans les traités constitutifs de la C.E.M.A.C. Les articles 9 et 7 des traités de l'U.E.A.C et de l'U.M.A.C l'expriment avec peu de précision : « *les actes juridiques pris par les organes de l'Union Economique et les institutions spécialisées de celles-ci pour la réalisation des objectifs de la présente convention, conformément aux règles et procédures instituées par cette même convention, sont applicables dans chaque Etat membre* ». En revanche, la question est nettement posée dans le traité

---

<sup>1108</sup> Affaire Firma Molkerei, Rec. 1968, p. 28, cité par James MOUANGUE KOBILA, *op. cit.*, p. 54.

<sup>1109</sup> Hermès international, affaire C 53/96, arrêt C.J.C.E du 16 juin 1998, Rec. 1998.I.77. *Idem.*

<sup>1110</sup> Ce principe est posé dans l'avis n° 002/2003 du 9 avril 2003, Avant-Projet de règlement C.E.M.A.C relatif aux systèmes moyens et incidents de paiement. James MOUANGUE KOBILA, note à cet égard que dans l'avis qu'elle a rendu à cette occasion, la Chambre judiciaire a précisé que les Etats membres de la C.E.M.A.C ont « *accepté de faire inclure directement les dispositions répressives communes dans l'avant-projet de règlement concerné, disposés que sont ces Etats à aliéner une parcelle de leur souveraineté législative nationale* » au profit des institutions communautaires (Rec. 2001-2004, p. 16). Ce principe est par la suite renforcé dans l'avis n° 003/2003 rendu le même jour à propos de l'Avant-projet de règlement relatif à la Prévention et la Répression du Blanchiment des capitaux ou du financement du terrorisme en zone C.E.M.A.C ; Dans ce second avis la Chambre judiciaire a souligné la primauté des exigences de coopération sous - régionale sur celles tirées de la souveraineté des Etats. Voir de cet auteur : Droit institutionnel de la C.E.M.A.C, *supra*, p. 50.

<sup>1111</sup> La même démarche est appliquée aux décisions et aux directives communautaires. Les articles 9 de la Convention relative à l'U.E.A.C et 7 de la convention régissant l'U.M.A.C disposent que « *les actes juridiques pris par les organes de l'Union économiques et des institutions spécialisées de celles-ci pour la réalisation des objectifs de la présente convention, conformément aux règles et procédures instituées par cette même convention, sont appliquées dans chaque Etat membres* ».

O.H.A.D.A qui dispose en son article 10 que « *les actes uniformes sont directement applicables et obligatoires dans les Etats parties, nonobstant toutes dispositions contraires de droit interne, antérieure ou postérieure* ».

## **B- La consécration d'un droit fondamental de sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C**

Proposer ou préconiser est une des fonctions de la doctrine juridique. Elle nécessite en particulier d'identifier les questions les plus fondamentales qui requièrent l'intervention du droit. Dans le domaine de la sécurité civile, l'on a montré comment le principe de subsidiarité pouvait devenir une règle centrale du droit positif communautaire car pouvant s'ériger au rang de règle positive destinée à régir la répartition des compétences entre les Etats membres et la Communauté. L'on peut dire qu'il participe à la fonction régulatrice du droit en ce qu'il communique, selon Jean-Marie Pontier, à certains destinataires, qu'il s'agisse du législateur, du juge ou de l'administrateur, un programme possible, et donne forme à une règle, à un système<sup>1112</sup>. Ce phénomène de mise en balance des compétences de l'un ou de l'autre niveau d'intervention pourrait induire un mouvement de « *fondamentalisation* » du droit. Il s'agit alors de voir, si la subsidiarité peut, dans le domaine de la sécurité civile, receler en lui-même une portée novatrice capable de modifier l'ordre normatif et susceptible de produire à cet égard, un encadrement juridique plus contraignant qui s'imposerait à tous.

Il convient de souligner, dès maintenant, tout ce que cette mutation apporte de révolutionnaire dans les principes classiques de gouvernance de sécurité civile. Pratiquement, elle pourrait consacrer la sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C comme une composante essentielle de la sécurité humaine (1). Mais la fundamentalité a encore une autre portée, et juridiquement plus considérable, qui viserait à l'aboutissement d'une mutation conséquente des normes de sécurité civile (2).

---

<sup>1112</sup> Jean-Marie PONTIER, « La subsidiarité en droit administratif », *loc.cit.* , p. 1525.

## 1) La consécration de la sécurité civile comme composante essentielle de la sécurité humaine

La sécurité humaine signifie « *la sécurité des gens, leur sûreté physique, leur bien économique et social, le respect de leur dignité et de leurs mérites en tant qu'êtres humains, et la protection de leurs droits et de leurs libertés fondamentales* »<sup>1113</sup>. Selon la définition de la Commission sur la sécurité humaine, « *l'objet de la sécurité humaine est de protéger le noyau vital de toutes les vies humaines, d'une façon qui améliore l'exercice des libertés et l'épanouissement humain* »<sup>1114</sup>. La Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des Etats a réitéré avec plus d'emphasis cette idée. Pour la Commission en effet,

« la perception traditionnelle, étroite, de la sécurité fait abstraction des préoccupations les plus élémentaires et légitimes de tout un chacun quant à sa sécurité dans la vie de tous les jours. Elle détourne aussi vers les armements et les forces armées les quantités considérables de ressources nationales [...] matérielles et humaines, empêchant ainsi les pays de protéger leurs citoyens contre les formes chroniques d'insécurité telles que la faim, la maladie, la pénurie de logements adéquats, la criminalité, le chômage, les conflits sociaux et les risques environnementaux. [...] Lorsque des milliers de personnes périssent dans des inondations [...], on ne peut plus se contenter d'assimiler la sécurité à la seule sécurité nationale ou territoriale. La notion de sécurité humaine peut couvrir - et couvre effectivement- tous ces cas de figure »<sup>1115</sup>.

En tant que composante essentielle de la sécurité humaine, la sécurité civile apparaîtrait sous ce prisme non plus uniquement comme « *la protection des personnes, des biens et de l'environnement* », mais comme la protection des valeurs sacrées et inaliénables de la personne humaine ; elle lui engendrerait en les conjuguant, les droits à la vie, à la dignité et à l'égalité. Elle placerait de ce fait les questions de sécurité civile au centre de l'expérience humaine. Une telle tendance tend vers la nouvelle conception de la « *human security* » ou « *sécurité humaine* » dont l'objectif principal est de placer l'être humain au centre des préoccupations de

---

<sup>1113</sup> Voir la responsabilité de protéger, p. 15.

<sup>1114</sup> Cf. , Les droits de l'homme, la sécurité humaine et le désarmement, Institut des Nations Unies pour la Recherche et le Désarmement, Genève, 2004, pp. 71, p. 6.

<sup>1115</sup> Cf. La responsabilité de protéger (supra).

maintien de la paix et de la sécurité internationale. Ainsi, l'Assemblée générale des Nations Unies, avait eu à déclarer, par sa Résolution n° 43/31 du 8 décembre 1988 qu'elle était « *profondément préoccupée par les souffrances des victimes des catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre* », « *dont la santé et la vie peuvent être gravement menacées* ». Le fait de laisser des victimes de catastrophes et des situations d'urgence du même ordre sans assistance humanitaire représente une grave menace à la vie humaine et une atteinte à la dignité de l'homme<sup>1116</sup>. Anne - Solange Brugère conclut qu'il s'agit là d'« *une évolution de "l'Etat" vers "l'homme", puisque les résolutions antérieures [des Nations Unies] s'adressaient presque exclusivement aux gouvernements des pays sinistrés [...]* »<sup>1117</sup>. Dans ces conditions, la sécurité civile offrirait un nouveau regard sur les menaces qui pèsent sur les êtres humains ainsi que sur les diverses possibilités de les résoudre. Elle se présenterait comme la réponse à ces menaces politiques, économiques, sociales et environnementales auxquelles sont confrontées les populations dans leur existence quotidienne. Pour y parvenir, la démarche préconise des changements importants de la pratique internationale afin de prévenir et de gérer ces menaces sécuritaires. Certaines certitudes de l'ordre international pourraient être remises en cause. Constatant que les droits de la personne, le développement économique et social, la démocratie et le respect de l'environnement sont entre autres les conditions d'une sécurité réelle, Jean-François Rioux souligne que devant ces contraintes,

« les Etats ne sont pas toujours efficaces, parce qu'ils sont trop faibles ou qu'ils sont au service de minorités prédatrices et corrompues, ou tout simplement parce qu'ils ne peuvent pas faire face isolément aux défis complexes de la sécurité contemporaine »<sup>1118</sup>.

Il préconise en conséquence que « *les intérêts de l'Etat national doivent s'effacer devant les besoins de la population, les demandes de la société civile et les*

---

<sup>1116</sup> Souligné par Anne-Laurence BRUGERE, « Le droit international de l'assistance humanitaire en cas de catastrophe naturelle », *in* : *La responsabilité de protéger*, Colloque de Nanterre, Paris, Pedone, 2008, pp. 358. , pp. 169-176.

<sup>1117</sup> Anne-Laurence BRUGERE, *idem*.

<sup>1118</sup> Jean-François RIOUX, *La sécurité humaine : une nouvelle conception des relations internationales*, Paris, L'Harmattan, 2001, pp. 366, spéc p. 10.

*interventions de la communauté internationale* »<sup>1119</sup>. L'un des avantages que l'on pourrait tirer de cette mutation est qu'elle consacre l'attention là où elle doit l'être en premier, notamment sur les besoins humains qui réclament protection ou assistance. Elle place également l'individu au cœur des préoccupations. Cette doctrine de la sécurité humaine, articulée autour des individus, s'est d'ailleurs enracinée dans les discours officiels de l'O.N.U. En juin 1999, Koffi Annan, alors secrétaire général de cette organisation, affirmait à son tour que « *l'être humain est au centre de tout. Le concept même de souveraineté nationale a été conçu pour protéger l'individu, qui est la raison d'être de l'Etat, et non l'inverse* »<sup>1120</sup>.

En définitive, l'objectif recherché est de bâtir des sociétés, où la sécurité et le bien-être des populations constituent des priorités centrales, même en cas de catastrophe. En tant que composante de la sécurité humaine, la sécurité civile devrait s'imposer comme un principe d'éthique universel duquel le droit international public emprunterait sa finalité. Si l'on veut donner à cette matière toute sa dimension, le droit qui est le sien devrait placer l'homme au centre des préoccupations interétatiques et se traduire a minima, par une obligation de protection de sa dimension individuelle et collective, tant en situation de paix que lorsque survient la catastrophe. Cette obligation devrait se traduire, selon une expression empruntée à la Cour internationale de justice, par une obligation *erga omnes* ayant comme conséquence un devoir de solidarité entre tous les Etats. Dans le même sens, Clair Vial remarquait que l'un des critères « *pour qualifier un droit de fondamental a été celui de son objet, à savoir "protéger la dignité de l'homme". Il faudrait dès lors se demander si le droit à la sécurité, comme le droit à la vie ou à l'intégrité de la personne, participe au respect et à la protection de la dignité humaine [...]* »<sup>1121</sup>.

---

<sup>1119</sup> *Idem*, p. 8.

<sup>1120</sup> Jean-François RIOUX, *supra*, p. 19.

<sup>1121</sup> Clair VIAL, « De l'obligation de sécurité au droit de la sécurité dans l'Union européenne », [www.riseo.fr/IMG/pdf/1-2015/07-De-l-obligation-de-sécurité-au-droit-à-la-sécurité-dans-l-Union-européenne.pdf](http://www.riseo.fr/IMG/pdf/1-2015/07-De-l-obligation-de-sécurité-au-droit-à-la-sécurité-dans-l-Union-européenne.pdf). Consulté le 10 juin 2015. En plus de l'obligation de « *protéger la dignité de l'homme* », cet auteur souligne deux autres critères à prendre en compte pour qualifier de fondamental un droit, à savoir, la « *supra - légalité* » c'est - à - dire la valeur qu'aurait un tel droit et la place qu'il occuperait au sein de la hiérarchie des normes d'une part, et, d'autre part, la nécessité de déterminer si le droit à la sécurité « *présente les caractères d'un droit subjectif* » ce qui conduirait à vérifier son contenu et les « *garanties institutionnelles* » dont il pourrait bénéficier, au premier chef desquelles sa « *justiciabilité* ».

Quel serait alors les moyens d'action en terme d'instruments juridiques à concevoir et à mettre en œuvre pour contribuer à une protection globale de la sécurité humaine, empêcher sa violation, juger et punir les contrevenants et garantir les droits de l'homme en situation extrême ? La question renvoie aux mutations conséquentes des normes de sécurité civile.

## **2) Les mutations conséquentes des normes de sécurité civile**

Les mutations conséquentes des normes de sécurité civile que l'on préconise ici sont graduelles ; elles pourraient partir de la situation actuelle des normes de la sécurité civile caractérisée par la *soft Law*, c'est-à-dire un droit mou, vers un droit contraignant, ou au mieux, impératif. Ce qui impliquerait trois étapes, ou trois niveaux vers lesquels les normes de sécurité civile pourraient tendre. L'on partirait ainsi, d'une promotion des droits des personnes, des biens et de l'environnement, à portée morale et psychologique, à un niveau de protection réelle par le choix d'instruments internationaux contraignants.

Dans le contexte actuel de la sous-région de l'Afrique centrale, le premier niveau des normes de sécurité civile, fait référence à la « *Solf law* ». La valeur normative des règles qui caractérise ce droit est limitée, soit parce que les instruments qui les contiennent ne sont pas juridiquement obligatoires, soit du fait que les dispositions en cause, bien que figurant parfois dans des instruments contraignants, ne confèrent pas d'obligations de droit positif, ou n'engendrent que des obligations peu contraignantes<sup>1122</sup>.

Le cadre d'Action de Hyogo, point d'ancrage et principale source de référence de la politique sous régionale de sécurité civile, est lui-même formellement un acte concerté non conventionnel. Aucune mesure de ratification n'est prévue, de même que sa formulation reste programmatoire et tout au plus incitative dans la mesure où ce texte fixe simplement les objectifs prioritaires à atteindre en essayant d'obtenir par

---

<sup>1122</sup> Relativement à ce droit, il est important de souligner, à la suite de Alina MIRON, qu'il ne faut pas pour autant sous-estimer l'impact de cette *soft law* existante en la matière, « surtout si elle est accompagnée de mécanisme de suivi [...] et si elle est endossée par les institutions financières internationales en tant que codes de conduite intégrés à leurs projets de développement, comme c'est le cas du Cadre de Hyogo pour la banque mondiale. » Voir de cet auteur, « L'obligation de prévention des catastrophes naturelles : statut et visages », in : *La responsabilité de protéger*, Colloque de Nanterre, *supra*, p. 183.

la pédagogie préventive, l'adhésion de ses destinataires. Cela exclut que l'on puisse envisager une éventuelle responsabilité en cas de manquement d'un Etat. C'est pourquoi, ce niveau de protection suscite des critiques.

En effet, écrit Jérôme Francis Wandji K., « *le niveau de protection réel, complément indissociable et indispensable au premier niveau (protection théorique), celui qui aurait assuré aux droits découlant du principe d'humanité un respect effectif [...] suscite la critique du fait de ses insuffisances [...]* »<sup>1123</sup>.

Or, si l'on ambitionne toutefois de parvenir à une effectivité des normes de sécurité civile et à les rendre plus efficaces, les conséquences à ce niveau deviendraient concrètes en cas d'incorporation des normes de sécurité civile dans des instruments contraignants, d'origine internationale ou interne. L'on a souligné la consécration de la sécurité civile comme composante essentielle de la sécurité humaine. Alors se pose la question : tout ce qui participe à la protection de la sécurité humaine peut-il être érigé en normes contraignantes, voire impératives ?

« *La prospective sied mal à l'analyse juridique* », a écrit un auteur. Mais il est de la responsabilité de la doctrine de savoir prendre parfois des risques en s'engageant dans des voies encore peu défrichées, quand il y a nécessité sociale et urgence politique. Luc Sindjoun a eu à relever que dans certaines circonstances, « *un concept peut être affranchi de ses attaches sociotemporelles en fonction de la problématique du chercheur et être rendu opératoire* »<sup>1124</sup>.

Puisque la sécurité civile s'affirme comme composante essentielle de la sécurité humaine, il est possible d'ambitionner de parvenir au deuxième et ou au troisième niveau de sa mutation qui tendrait à rendre ses normes contraignantes, voire impératives.

S'agissant du deuxième niveau de la mutation, le raisonnement tendrait à faire entrer les normes de sécurité civile dans la catégorie juridiques des normes de valeur contraignante, dotée de force obligatoire.

---

<sup>1123</sup> Jérôme Francis WANDJI K. , « L'organisation panafricaine dans son rapport au principe d'humanité », *Revue Juridique et Politique des Etats Francophones*, Edition Juris Africa, octobre - décembre 2013, pp. [395-431], spéc. p. 395.

<sup>1124</sup> Luc SINDJOUN, *Sociologie des relations internationales africaines, op. cit.* , p. 23.

La doctrine s'est à cet effet interrogée sur la place particulière de l'obligation de prévention, notamment celle d'informer les populations sur les risques de catastrophe. Il a été possible de l'envisager comme une obligation coutumière, car ayant fait l'objet d'une reconnaissance par le juge dans l'affaire du Déroit de Corfou comme étant « *des considérations élémentaires d'humanité* »<sup>1125</sup> placées au centre de cette obligation. Cette obligation d'informer a été également considérée comme une composante des droits de l'homme par la Cour européenne des droits de l'homme. Dans l'affaire Oneryildiz c. Turquie, la Cour souligne que « *s'agissant de telles activités dangereuses, l'accès au public à une information claire et exhaustive est considéré comme l'un des droits fondamentaux de la personne* »<sup>1126</sup>.

Il importe par conséquent de tenir compte, dans une seconde occurrence, des droits de l'homme en cas de catastrophe. A cette fin, il est indispensable de garantir les droits dont chacun a besoin pour accomplir pleinement son humanité, même lorsque survient une catastrophe. Or, en la matière, le lien indispensable entre catastrophe et droit de l'homme n'est pas automatique. Pourtant, le caractère universel des droits de l'homme devrait contribuer à les imposer en tous lieux, indépendamment des circonstances, tel que formulé par l'article 3 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948 : « *tout individu a droit à la vie, à la liberté et à la sûreté de sa personne* ». L'article 4 de la Charte Africaine des droits de l'homme et des peuples<sup>1127</sup> qui s'en est inspiré, énonce le « *droit au respect de [la] vie* » alors que la Déclaration universelle consacre clairement « *le droit à la vie* ». Dans le premier cas, l'accent est mis sur « *le respect* », alors que dans le second il est porté sur « *la vie* » elle-même. Dans l'un ou l'autre cas, la menace ou la survenance d'une catastrophe ne devrait pas porter atteinte aux droits fondamentaux de l'homme. De plus, l'effet *erga omnes* des traités relatifs aux droits de l'homme devrait marquer l'opposabilité absolue des droits de l'homme à l'égard des Etats qui les ont ratifiés. Michel Prieur relève à cet égard que « *les traités sur les droits de*

---

<sup>1125</sup> C.I.J, Déroit de Corfou, Arrêt du 9 avril 1949, Rec. 1949, pp. 22-23. Cf. Jean SALMON, *Dictionnaire de droit international public*, p. 768

<sup>1126</sup> Cour européenne des droits de l'homme, affaire Oneryildiz c. Turquie (Requête n° 48939/99) du 30 novembre 2004.

<sup>1127</sup> L'article 4 de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples est énoncé comme suit : « *La personne humaine est inviolable. Tout être humain a droit au respect de sa vie et à l'intégrité physique et morale de sa personne : Nul ne peut être privé arbitrairement de ce droit.* »



*l'homme doivent s'imposer non seulement aux victimes nationales ou étrangères situées sur le territoire de la catastrophe, mais également aux sauveteurs quelle que soit leur origine et leur nationalité »*<sup>1128</sup>

Cette application dynamique du respect des droits de l'homme en toute circonstance expliquerait le peu d'attention que les conventions internationales relatives aux droits de l'homme accordent aux catastrophes. Selon le même auteur, l'on ne dénombre sur la scène internationale que deux textes faisant le lien entre droits de l'homme et catastrophes. La Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant de 1990, en vigueur depuis 1999<sup>1129</sup>, et la convention relative aux droits des personnes handicapées de New-York de 2006, entrée en vigueur depuis 2008<sup>1130</sup>.

L'applicabilité des droits de l'homme en cas de catastrophes abonde en jurisprudence. La Cour européenne des droits de l'homme s'est à maintes fois prononcée sur les cas des accidents touchant des personnes et l'environnement suite à de véritables catastrophes. Michel Prieur en a dénombré cinq. L'on s'attardera uniquement sur l'Arrêt Tatar du 27 janvier 2009. Cette jurisprudence met en évidence l'obligation positive dont disposent les Etats pour rendre les droits reconnus effectifs, et fournir des informations sur les risques importants pour l'homme et l'environnement. Comme le souligne encore Prieur, « *il s'agit d'une obligation d'information préalable pour que les populations prennent, en connaissance de cause, des dispositions adéquates. Il s'agit aussi, par là même, de limiter l'angoisse qui peut résulter d'une catastrophe ou même de la menace imminente d'une catastrophe* »<sup>1131</sup>.

---

<sup>1128</sup> Michel PRIEUR, *Droit de l'environnement, droit durable*, Bruxelles, Bruylant, 2014, pp. 1048, p. 949.

<sup>1129</sup> Cette Charte dispose en son article 23 paragraphe 4 que : « *Les dispositions du présent article s'appliquent mutatis mutandis aux enfants déplacés à l'intérieur d'un pays que ce soit par la suite d'une catastrophe naturelle, d'un conflit interne, de troubles civils, d'un écroulement de l'édifice économique et social, ou de toute autre cause* ».

<sup>1130</sup> Selon l'article 11 de cette Convention, « *les Etats Parties prennent, conformément aux obligations qui leur incombent en vertu du droit international, notamment le droit international humanitaire et le droit international des droits de l'Homme, toutes mesures nécessaires pour assurer la protection et la sûreté des personnes handicapées dans les situations de risques, y compris les conflits armés, les crises humanitaires et les catastrophes naturelles* ».

<sup>1131</sup> Michel PRIEUR, *idem*, p. 934.

Au paragraphe 122 de l'arrêt Tatar, très éclairant à cet égard, la cour a retenu que :

« Etant donné les conséquences sanitaires et environnementales de l'accident écologique, telles que constatées par les études et rapports internationaux, la Cour estime que les populations de la ville de Baia Mare, y inclus les requérants, ont dû vivre dans un état d'anxiété et d'incertitude accentuées par la passivité des autorités nationales, qui avaient le devoir de fournir des informations suffisantes et détaillées quant aux conséquences passées, présentes et futures de l'accident écologique sur leur santé et l'environnement et aux mesures de prévention et recommandations pour la prise en charge de populations qui seraient soumises à des événements comparables à l'avenir. A cela s'ajoute la crainte due à la continuation de l'activité et à la possible reproduction dans le futur du même accident »<sup>1132</sup>.

Se pose alors la question fondamentale de la responsabilité de protéger dans un contexte caractérisé par des nouveaux enjeux de la sécurité. L'idée s'impose sur la scène internationale que la protection de la sécurité humaine, qui inclut le respect des droits de l'homme, ainsi que la protection de la dignité de la personne humaine, doit constituer l'un des objectifs des institutions internationales modernes. La protection de la vie et de l'intégrité physique relève par essence du droit et de la procédure pénale. A travers la jurisprudence Oneryildiz la Cour a rappelé la fonction dissuasive du droit pénal en matière de droit à la vie et a par la même occasion exalté « *un véritable droit à la sécurité collective, sanctionné par l'exigence d'un procès pénal* »<sup>1133</sup>. Caroline Lacroix souligne une fois de plus que :

« La consécration de ce droit à l'existence d'un procès pénal peut être regardée [...] comme la sanction d'un droit fondamental à ne pas être victime, ou comme celle d'un droit à la sécurité<sup>1134</sup>. C'est alors la sécurité matérielle, dérivant "d'un glissement

---

<sup>1132</sup> C.E.D.H, Tatar c/ Roumanie, 27 janvier 2009, cf. Michel PRIEUR, *supra*, p. 934.

<sup>1133</sup> Caroline LACROIX, « L'influence de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme. Le droit au procès pénal en cas de catastrophe ».RISEO 2011-3 / [www.riseo.fr](http://www.riseo.fr) pp. 173-186, p. 186.

<sup>1134</sup> M-A. GRANGER, « Existe-t-il « un droit fondamental à la sécurité ? » Cité par Caroline LACROIX, *idem*, p. 186.

sémantique” de la notion de la “sûreté”<sup>1135</sup>, qui est érigée en droit de l’Homme et relève de “la protection contre les agressions humaines et les fléaux naturels” »<sup>1136</sup>.

Il existe pourtant, des droits que l’on pourrait qualifier de fondamentaux, au sens d’essentiel, et qui mériteraient une protection des plus élevée. La sécurité civile devrait en faire partie. Il importe donc qu’ils en soient reconnus comme tels, non pas seulement du fait

« d’une certaine conception de l’homme et de la société, mais parce que le droit positif lui - même leur reconnaît cette valeur prééminente, sans la déduire nécessairement du rang de la norme formelle qui peut les consacrer (ou non), mais bien de leurs substances et de leur portée propres [...] Ces droits obéissent à une hiérarchie qui ne dépend donc pas essentiellement de celle des normes formelles qui les portent, car ce sont bien plutôt des normes formelles qui établissent leur hiérarchie propre en fonction de la valeur des droits qu’elles consacrent »<sup>1137</sup>.

Le troisième niveau de la mutation des normes de sécurité civile comporterait deux volets.

Dans le premier volet, la mutation est circonscrite aux Etats de la sous-région et vise à ériger les normes de sécurité civile en norme impérative de droit ; c’est-à-dire « *en norme qui s’impose aux sujets de droit de telle façon qu’ils ne peuvent y déroger par des conventions contraires* »<sup>1138</sup>. Dans ce cas, lesdites règles impératives ne seraient pas universelles, elles se limiteraient soit aux Etats de la C.E.M.A.C, ou alors élargies à l’ensemble des Etats membres de la C.E.E.A.C. Dans cette hypothèse, ces règles impératives permettraient à ces Etats de considérer comme radicalement nuls tous les accords conclus en violation de ces règles impératives. La protection des personnes, des biens et de l’environnement serait assurée, facilitée en zone C.E.M.A.C par l’existence d’une cour de justice qui en garantirait la protection. Cette garantie pourrait être envisagée sous deux angles comme l’a noté Clair Vial : « *sous l’angle matériel, le droit à la sécurité obligerait ses*

---

<sup>1135</sup> H. BONNARD, « La participation des victimes d’infraction au procès pénal », *in Mélanges offerts à Georges LEVASSEUR, Droit pénal- droit européen*, Gaz. Pal. 1992, p. 288. , cité par Caroline LACROIX, *ibidem*, p. 186.

<sup>1136</sup> J. RIVERO et H. MOUTOUH, *Liberté publiques*, tome 1, préc. Cité par Caroline LACROIX, *idem*, p. 186.

<sup>1137</sup> Denis ALLAND / Stéphane RIALS (dir), *supra*, p.549.

<sup>1138</sup> Jean SALMON (dir), *op. cit.* , p. 753.

débiteurs à respecter les principes de prévention et de précaution en évaluant et en gérant les risques de manière appropriée. Sous l'angle de procédural, le droit à la sécurité se déclinerait en droit à l'information, en droit à la participation au processus décisionnel, en droit au juge [...] »<sup>1139</sup> qui font encore cruellement défaut dans les Etats de la C.E.M.A.C.

S'agissant du deuxième volet, la mutation viserait la qualification juridique la plus élevée sur le plan international. Il s'agirait de faire entrer la sécurité civile au rang des normes de *jus cogens*, ou droit impératif. Notion consacrée par la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités. L'article 53 de cette Convention dispose

« qu'[...] une norme impérative du droit international général est une norme acceptée et reconnue par la communauté internationale des Etats dans son ensemble en tant que norme à laquelle aucune dérogation n'est permise et qui ne peut être modifiée que par une nouvelle norme de droit international général ayant le même caractère »<sup>1140</sup>.

Il s'agit des normes coutumières acceptées et reconnues par la communauté internationale des Etats. Elles sont impératives et s'imposent à tous sans conditions. Toute convention ou acte juridique international contraire qui les violerait serait frappé de nullité.

L'article 64 de cette convention complète et conforte les dispositions de l'article 53 en ces termes : « *Si une nouvelle norme impérative du droit international général survient, tout traité existant qui est en conflit avec cette norme devient nul* ». Sont classées dans cette catégorie, entre autres, l'interdiction du génocide, de l'esclavage, de l'agression. Il reste à définir les autres droits qui pourraient en faire partie.

La question peut donc être défendue, d'autant plus que la Convention de Vienne n'a pas définitivement arrêté les normes rentrant dans la catégorie dite impérative. C'est l'acceptation et la reconnaissance par la communauté

---

<sup>1139</sup> Clair VIAL, *op. cit.*, note n° 1144.

<sup>1140</sup> Article 53 de la Convention de Vienne sur le droit des traité du 23 mai 1969, voir Paul REUTER, *Introduction au droit des traités*, Paris, PUF, 1985, pp. 211. , [pp. 169-195]

internationale des Etats dans son ensemble, en tant que norme à laquelle aucune dérogation n'est permise qui constitue l'élément fondamental dans la constitution du *jus cogens*. Le contenu des règles élevé à ce rang est déterminant. Il s'agit, selon Maurice Kamto, « de règles porteuses de "valeurs fondamentales" qui ont émergé, [...] au cours des décennies récentes et dont les Etats s'accordent sur leur contenu et sur leur importance cruciale pour la communauté internationale »<sup>1141</sup>. Leur autorité provient des valeurs qu'elles consacrent et qui peuvent être interprétées à un moment donné comme étant essentielles ou supérieures à toutes autres. Les normes de sécurité civile doivent en faire partie. Parce qu'au cœur de la sécurité civile, c'est-à-dire, de la protection des personnes, des biens et de l'environnement, se trouve la dignité de la personne humaine, avec comme premier des droits fondamentaux, le droit à la vie, « inhérent à la personne humaine »<sup>1142</sup>, qui n'est pas un droit octroyé ou acquis, mais un droit naturel intrinsèque à l'homme, auquel les Etats ne devraient déroger quelles que soient les circonstances. Il s'agit de garanties fondamentales qui s'apparentent à des normes impératives liées à la reconnaissance universelle de la dignité de l'humain. Parce que les catastrophes bouleversent et heurtent de plus en plus les consciences collectives humaines, infligent de grandes pertes à l'humanité, les normes de sécurité civile devraient se traduire par l'apparition des normes objectives opposables à tous les Etats et dont certaines seraient érigées en caractère de *jus cogens*.

Frappé du sceau de la fundamentalité, l'Homme, le citoyen de l'Afrique centrale, et non plus l'économie, comme c'est le cas, serait au cœur des politiques communautaires de la sous-région. L'on y verrait la consécration de la protection de la dignité humaine. Et, c'est la sécurité civile qui en sortirait réconfortée. En définitive, c'est là la trinité fondatrice des droits fondamentaux, et tous les autres en découlent. C'est elle qui, lorsque la raison politique a pris conscience de sa nécessité, a institué les organes et les instruments propres à garantir, en droit positif,

---

<sup>1141</sup> Maurice KAMTO, *La volonté de l'Etat en droit international*, Recueil des cours, Académie de droit international de La Haye, Martnus Nijhoff Publishers, 2007, pp. 428, spéc. p. 367.

<sup>1142</sup> Article 6, paragraphe 1, du Pacte relatif aux droits civils et politiques

toutes leurs exigences, qui sont toutes celles auxquelles tentent de répondre la démocratie et l'Etat de droit<sup>1143</sup>.

En définitive, le renforcement du cadre de construction d'un droit sous régional de sécurité civile apporte des éléments de consolidation et d'affermissement de ce droit, certes encore jeune, mais confronté aux mutations des risques et des crises. Il devient dès lors urgent de renouveler le dispositif général de sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C.

Les interrogations sur les linéaments d'une approche émergente dans le droit de la sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C permettent de conclure que les concepts de vulnérabilité et de résilience sont des outils importants d'amélioration de performances de leurs systèmes de sécurité civile. Les aménagements institutionnels et normatifs, ainsi que l'apport de ces paradigmes nouveaux (vulnérabilité et résilience entre autres) sont autant d'instruments qui permettraient de relever les défis de la protection des personnes, des biens et de l'environnement. La recherche d'une gouvernance éclairée et participative s'impose également comme des vecteurs minimaux, mais puissants de relance d'une garantie de la sécurité humaine et des droits fondamentaux des citoyens en situation de crise.

---

<sup>1143</sup> Denis ALLAND / Stéphane RIALS, *ibidem*, p. 549.

## CONCLUSION GENERALE

La réflexion sur la sécurité civile dans les Etats de la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale a conduit à s'interroger sur l'organisation mise en place et sur les stratégies développées par ces Etats pour lutter efficacement contre les risques et crises de sécurité civile. Plus fondamentalement, la question initiale revenait à se demander si les politiques publiques de sécurité civile en vigueur dans les Etats de cette sous-région se rattachent au modèle classique ou plutôt au modèle émergent.

Les éclairages que l'on s'est ingéniés de porter sur le sujet indiquent que ces systèmes de sécurité civile se rattachent généralement au modèle classique, en quasi-totale méconnaissance des mutations qui tendent aujourd'hui, à orienter les systèmes de sécurité civile vers l'option émergente. L'on a montré que cette approche mettait en évidence une aporie inhérente au point de vue du positivisme juridique.

En effet, l'approche classique, qui domine la structuration institutionnelle et normative de ces Etats, a orienté les actions de prévention et de gestion des catastrophes vers une relation de cause à effet entre « *les phénomènes naturels, qui seraient les causes déterminantes des catastrophes, et les hommes ou les sociétés qui les subissent.* »<sup>1144</sup> Dans cette vision, l'aléa est au centre de la définition du risque.

La réception d'une telle conception par les Etats de la sous - région a eu comme conséquence la mise en place d'un cadre institutionnel dominé par l'Etat. Celui-ci s'impose comme l'acteur majeur dans tout le cycle de la catastrophe. En amont, c'est lui qui, à travers les ministères impliqués, impulse la politique de prévention des risques majeurs, relayée au plan local par ses représentants. Chargé de « *dire le risque* », il identifie les aléas naturels, les dangers industriels et les zones exposées devant être pris en compte. Dans le cadre de cette politique préventive des risques, l'on a souligné qu'il incombait également à l'Etat d'engager des mesures en vue de « *parer au risque* ». Celles-ci sont d'ordre structurel et vise à bâtir des

---

<sup>1144</sup> Frédéric LEONE et *al, op. cit.* , p. 19.

ouvrages de protection et à prescrire des normes de construction et d'urbanisme. Quand la crise se transforme en catastrophe, c'est toujours l'Etat qui intervient par l'intermédiaire du ministère en charge des questions de sécurité civile, en mettant en œuvre les dispositions préalables de planification opérationnelle. Les mesures préventives de planification et de lutte sont définies dans le cadre des plans de secours segmentés en plan d'organisation de secours (O.R.S.E.C) et en plan d'urgence. Ce dualisme est lié à la présence des risques d'une ampleur particulière ressortissant aux plans O.R.S.E.C, et ceux de nature tout aussi particulière concernant l'existence de certaines installations, relevant des plans d'urgence. Enfin, l'Etat garantit et « *indemnise* ». L'action ex post vise à apporter l'assistance aux victimes en les indemnisant et en réhabilitant les zones ou les biens affectés par l'aléa.

Sur le plan territorial, l'action de l'Etat est relayée par deux principaux acteurs. Le préfet s'impose comme l'acteur principal, voire exclusif en matière de traitement des risques collectifs au plan local. Tout le dispositif est construit autour de lui : il contrôle la légalité de tous les actes dans sa circonscription, il est responsable de la gestion des crises et de sa préparation ; il lui revient de déclencher les plans O.R.S.E.C et d'en assurer la direction des opérations. Organisateur, coordinateur, directeur, pivot d'une organisation de secours qui s'appuie essentiellement sur les moyens de l'Etat, le préfet est sans conteste le maître d'œuvre des impératifs de sécurité civile. Toutefois, l'on peut d'ores et déjà affirmer qu'un tel rôle, pour essentiel qu'il soit, ne peut qu'être voué à l'échec s'il n'est nettement et effectivement relayé au cœur de chaque citoyen, par un esprit sensible aux impératifs de sécurité civile<sup>1145</sup>.

Dans le dispositif de sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C, le moins qu'on puisse dire est que le rôle du maire est « *mis en sommeil* ». Patron de la sécurité sur le territoire de sa commune, son action est « *quasi invisible* » dans le domaine de la prévention et de la gestion des catastrophes ; il ne peut participer à l'organisation des secours qu'en appuyant le préfet. Le processus de décentralisation en cours dans ces Etats n'a pas encore inversé le curseur. S'il est possible d'envisager le retour des édiles dans ce domaine, car il est une période, certes lointaine, ou ils

---

<sup>1145</sup> Bertrand PAUVERT, « Le préfet et la sécurité civile », *op. cit.*, p. 14.



étaient reconnus comme les patrons de la sécurité dans leur commune, ils ne peuvent pour le moment se concentrer qu'au « *bon ordre, la sûreté et la salubrité publiques* » d'une part, et, d'autre part, à « *la prévention, par des précautions convenables, et l'intervention, par la distribution des secours nécessaires, en cas d'accident et de fléaux calamiteux [...]* », par répression des atteintes à la tranquillité qui troublent l'ordre public local.

Cette approche dominante a toutefois laissé transparaître de nombreux écarts : rivalités entre acteurs, structures obsolètes et peu adaptées, absence de ressources, ineffectivité des dispositions en vigueur, absence de participation de la société civile. L'expérience montre à l'évidence le peu d'efficacité des mesures tant en ce qui concerne la prévention, l'organisation de secours que des actions ex post. La conclusion qui en découle est que dans le domaine de la prévention et de la gestion des catastrophes, beaucoup reste à faire. A l'image par exemple des risques que l'on ambitionne de réduire, les prescriptions juridiques demeurent encore dans un droit totalement éclaté<sup>1146</sup>, les outils juridiques mal connus entraînent des multiples chevauchements de compétences. Les dispositifs d'alerte quand ils existent sont généralement ignorés des populations. Les études de vulnérabilité et de résilience sont encore très médiocres.

L'intérêt de la question a amené à traiter de l'influence de la communauté internationale dans le dispositif de sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C. Des nouvelles exigences internationales ont progressivement été prises en compte et consacrées par la mise en place dans ces Etats des plates-formes nationales de réduction des risques et des crises, des plans de contingence et la participation du public et de la société civile aux impératifs de sécurité civile. Aussi surprenante que cela puisse paraître, l'introduction de ces directives internationales n'a pas significativement impacter la gestion des risques. Elle l'a peut-être fait de manière marginale simplement. Les normes de gestion de risques et des crises n'ont pas été révolutionnées. Partant de ce constat, il est évident que de nombreux Etats de cet espace font encore de la prévention des risques parce qu'il faut en faire. Toutefois,

---

<sup>1146</sup> Voir André DAUPHINE / Damienne PROVITOLLO, *Risques et Catastrophes Observer, Spatialiser, Comprendre, Gérer*, Paris, Armand Colin, 2013, p. 372.

ils n'ont pas absolument de véritable stratégie en la matière. Néanmoins, l'état des lieux ne peut être aussi alarmant. Une prise de conscience relative aux questions de sécurité civile est d'une manière générale observée dans cet espace sous régional.

Afin de trouver un angle de vue alternatif permettant de redistribuer les cartes, sans pour autant trahir l'approche classique qui du reste continue à prévaloir, l'on a sollicité un autre discours théorique qui apparaît dans ces Etats sous forme de linéament, à savoir l'approche émergente.

Les résultats semblent d'ores et déjà perceptibles au regard de l'impact induit par les concepts de vulnérabilité et de résilience observables çà et là dans l'ordre normatif de ces Etats. L'on a montré que dans les stratégies de réduction des risques et des crises, la dialogique vulnérabilité - résilience qui est au centre de la théorie émergente, (dont il faut tenir compte pour atteindre l'objectif de réduction des risques et des crises) est subordonnée à deux logiques d'actions déterminantes. La première renvoie à la capacité de diminuer les facteurs d'occurrence des événements porteurs de danger. La deuxième vise à accroître les facteurs de résistance des sociétés face aux crises et à leurs conséquences sur les personnes, les biens et l'environnement. Certains auteurs estiment que

« ces approches à la fois complémentaires et antagonistes forment une dialogique porteuse de problématiques de recherches fondamentales sur la modélisation de l'organisation, de ses risques et des problématiques appliquées relatives à la nécessité de développer de nouveaux outils d'aide à la décision et à la conception »<sup>1147</sup>.

L'évolution des pratiques de sécurité civile a conduit à questionner la pertinence, voire la réception et l'intégration de ces concepts de vulnérabilité et de résilience dans l'ordre juridique des Etats de la C.E.M.A.C, eu égard aux nouvelles orientations de gestion induites par ces deux concepts. Leur apport éclaire la sécurité civile ; il la fait apparaître comme incontournable et significative bien qu'apparaissant encore sous forme d'instillation.

---

<sup>1147</sup> Valérie SANSEVERINO-GODFRIN/Gabriel RASSE/Eric RIGAUD, « Vulnérabilité, résilience et droit », in, Sylvia BACCERRA / Anne PELTIER (dir.), *Risques et environnement : recherches interdisciplinaires sur la vulnérabilité des sociétés*, op.cit. , p. 104.

Il reste qu'aujourd'hui, les risques et les catastrophes s'internationalisent, et s'accompagnent de conséquences transfrontalières induisant l'impossibilité pour un Etat, si puissant soit-il, de prétendre seul relever de tels défis. Dès lors, dans le cadre d'un discours théorique sur le droit, l'on ne pouvait manquer d'évoquer la nécessité d'une action commune de lutte contre ces désastres des temps modernes.

Dans ces conditions, nous avons abordé une seconde partie qui devrait symétriquement évoquer la construction d'un droit sous régional de sécurité civile. Ce droit devrait aboutir à l'amélioration des systèmes actuels de protection des personnes et des biens encore cantonnés dans des logiques nationales sans réel intérêt. « *Ce droit pourra ensuite utiliser la sécurité [civile] comme effecteur majoritaire et prioritaire, elle aura alors les moyens suffisants pour anticiper et innover afin de prévenir efficacement les crises* »<sup>1148</sup>.

Pour la mise en œuvre de ce droit supra étatique, deux voies se sont avérées possibles : la première à consister à identifier les axes de progrès de ce droit sous régional de sécurité civile. L'analyse a ainsi fait appel aux principes communautaires de sécurité civile par la mise en avant du principe de solidarité, dont les exigences moderne ont consacré la responsabilité de protéger. L'obligation de prévention d'une part, et la répartition conséquente des compétences au moyen du principe de subsidiarité se sont d'autre part imposées comme des principes communautaires essentiels.

Il est apparu en second lieu toutefois que l'analyse du renforcement du cadre sur lequel devrait s'appuyer toute action commune de sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C consistait également à présenter les pistes pour appréhender les processus d'intégration de cette partie de l'Afrique.

Ces considérations ont amené à analyser la difficile identification d'un cadre de construction d'un droit sous régional de sécurité civile avec notamment une portée limitée des actions communes initiées par la C.E.E.A.C. Dans ces conditions, l'on a tenté de formuler des préconisations visant à donner du sens, non pas uniquement

---

<sup>1148</sup> Bruno MAESTRACCI, *La protection civile, acteur majeur de la gestion des crises ? Pour un concept universel de protection des populations en temps de paix*, Thèse présentée pour l'obtention du grade de docteur en droit, Université de Corse-Pascal Paoli, Ecole doctorale environnement et société, 2011, pp. 500, spéc. p. 403.

au processus de l'intégration sous régionale des Etats de la C.E.M.A.C, mais aussi aux cadres conceptuels inscrits dans un processus historique particulier. Ce cadre devrait nécessairement aboutir à la mise en place d'un mécanisme plus intégré de construction d'un droit sous régional de sécurité civile dans l'espace de la C.E.M.A.C. Il s'est avéré pertinent de dépasser l'alternative C.E.M.A.C. - C.E.E.A.C dans le domaine de la sécurité civile, et d'envisager sa mise en œuvre aussi bien dans l'un et l'autre cadre avec des conséquences au double plan institutionnel et normatif.

Au plan institutionnel, l'approche managériale utilisée dans le contexte de l'étude, visait à introduire, à coordonner ou à fédérer les énergies vers un objectif commun. Comme le révèle Serge Huteau, le changement dans toute organisation peut consister en « *l'amélioration de l'existant (ce à quoi semblent renvoyer les démarches de modernisation), la préparation de l'avenir et, dans certains cas, la remise en cause du cadre axiologique, c'est-à-dire des valeurs, de la légitimité et de la finalité de l'organisation* »<sup>1149</sup>. Ces développements ont abouti à deux séries de réformes institutionnelles : les rénovations institutionnelles dans la continuité ou logique de la continuité et celles dites en profondeur ou logique de la rupture. La logique de la continuité tend à consolider les structures de sécurité civile existantes au sein de la C.E.E.A.C d'une part, et la création d'un organe similaire dans le cadre de la C.E.M.A.C. d'autre part. La logique de la rupture quant à elle s'est déclinée en deux axes. Dans le premier axe, l'on a préconisé la création d'un nouvel organe sous régional spécifiquement dédié à la sécurité civile, doté d'organes communs et possédant une personnalité juridique distincte de celle des Etats membres. La voie médiane en revanche visait à mettre en place une institution autonome spécialisée, rattachée aux deux communautés par voie d'Accord de coopération.

Les rénovations normatives ont entraîné comme principales conséquences la consécration de la sécurité civile comme composante essentielle de la sécurité humaine. En tant que tel, l'on a classé la sécurité civile au rang des droits qui pourraient être qualifiés de fondamentaux, au sens d'essentiel et qui méritent une protection particulière. La mutation de ce droit devrait nécessairement se traduire par

---

<sup>1149</sup> Serge HUTEAU, *supra*, p. 70.

l'avènement des normes objectives opposables à tous les Etats et dont certaines seraient en définitive érigées en caractère de *jus cogens*.

Le sujet suscite par conséquent de nouvelles questions et ouvre dès lors de nouvelles pistes de réflexion. Aux concepts de vulnérabilité et de résilience, s'en est ajouté un autre, sous-tendu par la notion de droit subjectif ; il s'agit de ce qu'il est convenu d'appeler les droits fondamentaux.

Le domaine qui reste à explorer appelle des dynamiques nouvelles. Des attitudes nouvelles à forger et à façonner. Face aux catastrophes, une triple innovation serait donc nécessaire ; elle commence par le formalisme juridique, mais les réponses sont tout aussi liées à la gouvernance, et plus fondamentalement à la question d'éthique, celles des valeurs communes. Sur cette toile de fond, l'on se limitera à préciser quelques lignes d'action, ou une esquisse de stratégies à adopter.

Le nouveau formalisme juridique ouvre des perspectives de recherche vers l'innovation juridique pour relever les défis que posent les catastrophes. Il faut des nouvelles normes, « *des nouvelles représentation des systèmes de droit.* »<sup>1150</sup> Claude Lienhard soulignait qu'il s'agit « *de penser et de classer autrement. [...] Le nouvel ordonnancement que nous percevons impliquera certainement un prix à payer du point de vue de l'orthodoxie juridique [...]* »<sup>1151</sup> Référence est donc faite au recours à l'innovation dans la mesure où le domaine du traitement des risques collectifs invite à raisonner selon un ordre juridique beaucoup plus complexe que l'ordre traditionnel identifié à l'Etat, unifié, stable et hiérarchisé<sup>1152</sup>. Dans un contexte d'interdépendance, l'ordonnancement des normes de sécurité civile appelle à tenir compte des niveaux nationaux, infra étatiques, sous régionaux et internationaux<sup>1153</sup>.

---

<sup>1150</sup> Mireille DELMAS-MARTY, « Propos conclusif sur les catastrophes écologiques et le droit : contradiction ou innovation », in, *Les catastrophes écologiques et le droit : échecs du droit, appel au droit, op. cit.*, p. 574.

<sup>1151</sup> Claude LIENHARD, Pour un droit des catastrophes, *op. cit.*

<sup>1152</sup> Mireille DELMAS-MARTY, supra, p.576.

<sup>1153</sup> Mireille DELMAS-MARTY souligne fort opportunément que entre les niveaux nationaux, régionaux et internationaux, il n'y a pas de relations hiérarchiques continues, mais des interactions évolutives qui peuvent apparaître comme des hiérarchies verticales mais assouplies et parfois inversées [...] comme par exemple le principe de précaution venu de la sphère internationale, a été intégré au niveau national puis repris dans le droit régional. Il note en outre que les interactions se développent de façon horizontale entre différents secteurs de droit international, à l'exemple du droit de l'environnement et du droit international des droits de l'homme.

Le formalisme juridique n'infère pas seulement dans l'espace, il se transforme aussi dans la représentation du temps. Empruntant l'idée à Aude Rouyère qui a mis en exergue le facteur et l'importance du temps dans l'analyse des catastrophes, il importe de noter que

« le temps des catastrophes c'est l'urgence, mais elle peut devenir permanente, tout comme avec les états d'exceptions liés au terrorisme [...] Le terrorisme global est devenu une source permanente de dérogation, une urgence permanente, car à la différence des guerres déclarées il n'aurait ni commencement ni fin »<sup>1154</sup>.

C'est la même problématique que l'on rencontre en matière de sécurité civile.

Toutefois, cette innovation normative assure simplement la légalité formelle ; elle ne garantit pas la mise en œuvre effective du droit, qui interpelle les acteurs et la gouvernance.

S'agissant des axes d'une gouvernance des risques, ceux-ci devraient reposer sur trois piliers majeurs : la précaution, la prévention et la gestion des risques, articulées autour d'institutions et des acteurs publics et privés appelés à collaborer et à se coordonner. Ces interactions entre institutions publiques, entreprises et société civile apporteront des plus-values à l'ensemble de ces acteurs « *puisque'ils mutualisent leurs savoirs, leurs biens et parfois même le coût de la sinistralité* »<sup>1155</sup>. Il reste toutefois que la coproduction de sécurité ne se décrète pas, elle nécessite une franche organisation. Dans cette perspective, l'une des questions qui pourrait susciter la réflexion serait de savoir comment des intérêts différents, voire contradictoires, seraient à même de se coordonner et de s'ajuster.

Quoi qu'il en soit, c'est au prix d'une analyse des structures internes de ces trois piliers, en comprenant leur univers propre, leur degré d'accomplissement et leurs outils spécifiques, mais également les divergences qui les opposent et l'appui mutuel qu'ils peuvent s'apporter, que l'on pourra espérer atteindre en pratique une gouvernance satisfaisante des nouveaux risques<sup>1156</sup>.

---

<sup>1154</sup> Voir Mireille DELMAS-MARTY, *idem*, p. 576.

<sup>1155</sup> Olivier HASSID, *La gestion des risques*, Paris, Dunod, 2005, pp. 124, spéc. p. 107.

<sup>1156</sup> Olivier GODARD/Claude HENRY/Patrick LAGADEC/ Erwann Michel-KERJAN, *Traité des nouveaux risques, op. cit.*, p. 23.

Reste à régler la question d'une nouvelle éthique pour donner une cohérence d'ensemble aux valeurs qui sous-tendent les réponses juridiques aux politiques de réduction des risques de catastrophe. L'idée que la protection des personnes, des biens et de l'environnement repose sur une éthique de bien commun pourrait valablement s'imposer comme l'un des axes de réflexion à mener. Bien encadré, ce concept pourrait significativement contribuer à réduire les risques et les crises de sécurité civile.

En somme, le défi à relever pourrait s'accommoder de ce regard significatif de Mireille Delmas-Marty, posé en ces termes :

« le rôle des catastrophes est de provoquer ou d'accélérer la prise de conscience des interdépendances et de l'urgence à trouver des réponses communes. "Les figures du désastre" sont peut-être un moyen de mobiliser les énergies et de stimuler l'innovation juridique. L'objectif ne serait alors ni de transposer au niveau mondial la promesse intenable d'un Etat-providence à l'échelle de la planète, ni de promouvoir une société mondiale de la peur, mais de favoriser une éthique du bien commun, seul moyen de préserver l'espérance d'un monde habitable »<sup>1157</sup>.

La recherche d'une gouvernance éclairée et participative des citoyens, pourrait alors s'imposer comme éléments essentiels de relance d'une garantie de la sécurité humaine et des droits fondamentaux en situation de crise. L'on pourrait alors, et enfin, écouter Bertrand Pauvert, en une note ultime, clore ce travail en ces termes :

« La pusillanimité des politiques de prévention des risques, l'absence de prise de conscience des enjeux de la sécurité civile et l'indifférence commune envers ces questions ne manqueront pas d'entraîner, le jour venu, d'innombrables victimes ! Avant même d'accabler les lacunes publiques, que chacun ait à cœur de prendre conscience de ces enjeux de protection des personnes, tant il est vrai que « *toute personne concourt par son comportement à la sécurité civile* »<sup>1158</sup>.

---

<sup>1157</sup> Mireille DELMAS-MARTY, *supra*, p. 579.

<sup>1158</sup> Bertrand PAUVERT, « La protection des personnes dans la crise de sécurité civile », [www.riseo.fr/IMG/pdf/1-2015-Protection-des-personnes-dans-la-crise-et-sécurité-civile.pdf](http://www.riseo.fr/IMG/pdf/1-2015-Protection-des-personnes-dans-la-crise-et-sécurité-civile.pdf). Consulté le 22 juillet 2015.

## **BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE**

### **I. OUVRAGES GENERAUX**

A - Manuels

B - Ouvrages collectifs

C - Autres

1 Méthodologie

2 Dictionnaires

### **II – OUVRAGES SPECIALISES, COLLOGUES ET TRAVAUX COLLECTIFS**

### **III – THESES ET MEMOIRES**

### **IV - ARTICLES, CHRONIQUES ET NOTES**

A – Articles, chroniques et notes à caractères général

B – Articles, chroniques et notes à caractère spécialisé

### **V – JURISPRUDENCE**

### **VI – TEXTES, DOCUMENTS ET TRAVAUX PREPARATOIRES**

A – Résolutions

B – Actes législatifs

C – Actes règlementaires

1 Décrets

2 Arrêtés

### **VII – DOCUMENTATIONS ELECTRONIQUES**

### **VIII – DOCUMENTS DIVERS**

A – Publications des Etats et des organismes internationaux

B – Journaux



## I. OUVRAGES GENERAUX

### A – Manuels

- ATTALI Jacques, *Une brève histoire de l'avenir*, Fayard, 2007, 422 pp.
- BRONNER Gérald, GEHIN Etienne, *L'inquiétude principe de précaution*, Paris, PUF, 2010, 192 pp.
- CLAUSEWITZ Carl Von, *De la guerre*, Paris, éd. Perrin, 2006, 427 pp.
- COMBALBERT Laurent / DELBECQUE Eric, *La gestion de crise*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », n° 3965, 127 pp.
- CROZIER Michel, TILLIETTE Bruno, *La crise de l'intelligence. Essai sur l'impuissance des élites à se réformer ?* InterEdition, 1998, 200 pp.
- COUMARIANOS Philippe, *Tchernobyl après l'apocalypse*, Saint-Armand-Montrond, Hachette, Coll. « Littérature », 2000, 204 pp.
- DESPORTES Général Vincent, *Décider dans l'incertitude*, Paris, Economica, 2eme éd, 2009, 215 pp.
- EISENMANN Charles, *Ecrits de droit administratif*, Paris, Dalloz, 2013, 655 pp.
- FABRE-MAGNAN Muriel, *Introduction au droit*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », n° 1808, 127 pp.
- JACQUEMIN-RAFFESTIN Jean-Michel, *Tchernobyl conséquences en France. J'accuse*, Paris, éd. Sang de la Terre, 2002, 213 pp.
- KAMTO Maurice, *Droit international de la gouvernance*, Paris, Pedone, 2013, 339 pp.
- LE COCONNIER Marie- Laure/ POMMIER Bruno, *L'action humanitaire*, Paris, PUF, coll. « Que sais- je ? », n° 3403, 127 pp.
- LESSOURNE Jacques, *Les crises et le XXIe siècle*, Paris, Odile Jacob, 2009, 345 pp.
- LOVELOCK James, *La revanche de Gaïa Pourquoi la terre riposte-t-elle ?* Paris, Flammarion, 2007, 297 pp.
- MORAND-DEVILLER Jacqueline, *Le droit de l'environnement*, Paris, PUF, coll. « Que sais- je ? », n° 2334, 127 pp.
- MORIN Edgar, *La voie, pour l'avenir de l'humanité*, Mayenne, Paris, Fayard, 2011, 307 pp.

- MVELLE Guy, *L'Union Africaine face aux contraintes de l'action collective*, Paris, l'Harmattan, 2013, 150 pp.
- DUPUY Jean-Pierre, *Pour un catastrophisme éclairé. Quand l'impossible est certain*, Paris, Seuil, 2004, 215 pp.

## **B - Ouvrages collectifs**

- BACERRA Sylvia / PELTIER Anne, *Risques et environnement : recherches interdisciplinaires sur la vulnérabilité des sociétés*, Paris, L'Harmattan, 2009, 575 pp.
- BRAILLARD Philippe / DJALILI Mohammed – Reza, *Les relations internationales*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », n° 2456, 2007, 127 pp.
- KAMTO Maurice (dir.), *La Charte Africaine des droits de l'homme et des peuples et le protocole y relatif portant création de la Cour africaine des droits de l'homme. Commentaire article par article*, Bruxelles, Bruylant, 2011, 1628 pp.
- LAVIEILLE Jean-Marc, BETAÏLLE Julien, PRIEUR Michel (dir.), *Les catastrophes écologiques et le droit : échec du droit, appels au droit*, Bruxelles, Bruylant, 2012, 599 pp.
- LEONE Frédéric, MESCHINET DE RICHEMOND Nancy, VINET Freddy, *Aléas naturels et gestion des risques*, Paris, PUF, 2010, 284 pp.
- VEYRET Yvette (dir.), *Les risques*, Paris, Sedes/VUEF, 2003, 255 pp.

## **C – Autres**

### **1. Méthodologie**

- BEAUD Michel, *L'art de la thèse*, Paris, La découverte, 2009, 202 pp.
- BOUTILLIER Sophie, ALBAN GOGUEL d'ALLONDANS, LABERE (NELLY), UZUNIDIS Dimitri, *Méthode de la thèse et du mémoire*, Levallois-Perret, éd Studyrama, 2012, 285 pp.
- CORTEN Olivier, *Méthodologie du droit international public*, Bruxelles, édition de l'université de Bruxelles, 2009, 291 pp.

- DREYFUS Simone, VULLIERME Laurence Nicolas, *La thèse de doctorat et le mémoire, Etude méthodologique*, Paris, 3<sup>ème</sup> éd., Cujas, 2000, 485 pp.
- FAYET Michelle, *Rédiger sans complexes*, Paris, Edition Eyrolles, 2011, 228 pp.
- GRAWITZ Madeleine, *Méthode des sciences sociales*, Paris, Dalloz, 11e éd, 2001, 1019 pp.
- KALIKA Michel, *Le mémoire de master. Projet d'étude-rapport de stage*, 2e éd., Paris, Dunod, 2008, 205 pp.
- MAFFRE Annick, *Réussir son mémoire professionnel*, Lyon, éd. Chronique sociale, 2007, 139 pp.
- ROMELAER Pierre, KALIKA Michel, *Comment réussir sa thèse. La conduite du projet de doctorat*, Paris, Dunod, 2<sup>e</sup> édition, 2011, 222 pp.

## 2. Dictionnaires

- ALLAND Denis/ RIALS Stéphane, *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, QUADRIGE/LAMY-PUF, 2014, 1649 pp.
- ATTAR Frank, *Dictionnaire des relations internationales de 1945 à nos jours*, Paris, Seuil, 2009, 1084 pp.
- BAUD Pascal, BOURGEAT Serge, BRAS Catherine, *Dictionnaire de géographie*, Paris, 4<sup>e</sup> édition, Hatier, 2008, 607 pp.
- BOUCHET-SAULNIER François, *Dictionnaire pratique du droit humanitaire*, Paris, 4<sup>e</sup> édition, La Découverte, 2013, 862 pp.
- BOUDON Raymond, BOURICAUD François, *Dictionnaire critique de la sociologie*, Paris, PUF/Quadrige-Dicos/Poche, 2001, 714 pp.
- CHAGNOLLAUD Dominique/ DRAGO Guillaume, *Dictionnaire des droits fondamentaux*, Paris, Dalloz, 2010, 745 pp.
- CHAGNOLLAUD Dominique (dir.), *Dictionnaire élémentaire du droit*, Paris, Dalloz, 2014, 738 pp.
- CORNU Gérard, *Vocabulaire juridique*, Association Henri CAPITAN, Paris, PUF/Quadrige-Dicos/Poche, 2011, 1095 pp.

- DESROCHES Alain, LEROY Alain, QUARANTA Jean-François et VALLEE Frédérique, *Dictionnaire d'analyse et de gestion des risques*, Paris, Hermes/Lavoisier, Collection management et informatique, 2006, 478 pp.
- DUPONT Yves (dir.), *Dictionnaire des risques*, préfaces de Corinne LAPAGE et Yves COCHET, 2<sup>e</sup> édition, Paris, Armand Colin, 2007, 533 pp.
- LENOBLE-PINSON Michel, *Dire et écrire le droit en français correct – Au plaisir des gens de robe*, Bruxelles, Bruylant, 2014, 806 pp.
- *Lexique des sciences politiques*, 2<sup>e</sup> édition, Paris, Dalloz, 2011, 599 pp.
- *Lexique des termes juridiques*, 17<sup>e</sup> édition, Paris, Dalloz, 2009, 769 pp.
- Le Petit Robert de la langue française, édition de 2015
- MERLIN Pierre, CHOAY François (dir.), *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, Paris, PUF/Quadrige-Dicos/Poche, 2010, 843 pp.
- ROLAND Henri, BOYER Laurent, *Dictionnaire des expressions juridiques*, Lyon, édition L'Hermès, 1983, 436 pp.
- ROUQUETTE Rémi, *Dictionnaire du droit administratif*, Paris, Le Moniteur, 2002, 891 pp.
- SALMON Jean (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, préface de Gilbert GUILLAUME, Bruylant/AUF, Coll. Universités francophones, 2001, 1198 pp.

## **II – OUVRAGES SPECIALISES, COLLOGUES ET TRAVAUX COLLECTIFS**

- ALLAND Denis (dir.), *Droit international public*, Paris, PUF, 2000, 618 pp.
- ALBOUY François-Xavier, *Le temps des catastrophes*, Paris, éd., Descartes et Compagnie, 2002, 172 pp.
- ALLEGRE Claude, *Les fureurs de la terre*, Paris, Odile Jacob, Col. « Point », 1991, 242 pp.
- ALLEGRE Claude, *Histoire de la terre*, Paris, Fayard, 2001, 1047 pp.
- ALLEGRE Claude, *La science est le défi du XXI<sup>e</sup> siècle*, Paris, Plon, 2009, 344 pp.
- ALLEGRE Claude, *Ma vérité sur la planète*, Saint-Armand-Montrond, Plon, 2007, 237 pp.
- BECK Ulrich, *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*, Paris, Flammarion, 2008, 516 pp.

- BOUTTE Gilbert, *Risques et catastrophes : comment éviter et prévenir les crises ?* Montreuil, Editions du Papyrus, 2006, 334 pp.
- BROC André-Pierre, *La protection civile*, PUF, coll. « Que sais-je ? », n° 1682, 1977, 123 pp.
- CALVEZ Jean-Yves, *Eglise et société économique L'Enseignement social de Jean XXIII*, Paris, Aubier, 1963, 126 pp.
- CARON David D. / LEBEN Charles (dir.), *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles*, Académie de droit international de La Haye, Martinus Nijhoff Publishers, 2001, 865 pp.
- CHATAIGNER Jean-Marc (dir.), *Fragilité et résilience, les nouvelles frontières de la mondialisation*, Paris, Karthala, 2014, 482 pp.
- CHEVASSUS-au-LOUIS Bernard, *L'analyse des risques. L'expert, le décideur et le citoyen*, Paris, éd Quae, 2007, 95 pp.
- DANAN (YM) / DECELLE (S) / MOREL (J.P), *Procédures et réglementations applicables aux risques technologiques et naturels majeurs*, Ministère (français) de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, 1997, 160 pp.
- DARSA Jean-David, *La gestion des crises en entreprise*, Le Mans, éd. Gereso, 2010, 165 pp.
- DAUPHINE André / PROVITOLLO Damienne, *Risques et catastrophes – Observer, spatialiser, comprendre, gérer*, Paris, Armand Colin, 2013, 411 pp.
- DUBOIS Jean / DIAMENT Michel / COGNE Jean-Pascal, *Géophysique, cours et exercices corrigés*, 4e éd., Paris, Dunod, 2011, 256 pp.
- DYE Vincent, *La sécurité civile en France*, Paris, PUF, coll. « Que sais- je ? », n° 1682, 1995, 127 pp.
- FABIANI Jean-Louis et THEYS Jacques, *La société vulnérable. Evaluer et maîtriser les risques*, Paris, Presse de l'Ecole Normale Supérieure, 1987, 674 pp.
- FLAUSS Jean-François, ABDELGAWAD Elisabeth Lambert (dir.), *L'application nationale de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples*, Bruxelles, Bruylant, 2004, 266 pp.
- GENOVESE Marc, *Droit appliqué au service d'incendie et de secours*, Paris, éditions Papyrus, 2002, 332 pp
- GENOVESE Marc, *Droit appliqué au service d'incendie et de secours*, Paris, 6<sup>e</sup> édition, Papyrus, 2013, 437 pp.

- GILBERT Claude, *Le pouvoir en situation extrême*, Catastrophes et politique, Paris, L'Harmattan, 1992, 268 pp.
- GILBERT Claude, *Risques collectifs et situations de crise. Apport de la recherche en sciences humaines et sociales*, Paris, L'Harmattan, 2006, 340 pp.
- GLEIZAL Jean-Jacques, *Le retour des préfets*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 1995, 253 pp.
- GUILLOU Xavier / LAGADEC Patrick, *La fin du risque zéro*, Paris, éd. Eyrolles, 2005, 316 pp.
- HASSID Olivier, *La gestion des risques*, Paris, Dunod, 2005, 124 pp.
- HERNE-HEINTZ (V.), *Les risques, subir ou prévenir ?* Ellipses, 2010, 153 pp.
- HUTEAU Serge, *Le management public territorial - Eléments de stratégie, organisation, animation et pilotage des collectivités territoriales, Tome I*, Noisiel, ed. Papyrus, 2009, 467 pp.
- HUTEAU Serge, *Le management public territorial. Le guide du manager*, Noisiel, Ed. du Papyrus, Tome II, 2009, 484 pp.
- KERVERN Georges-Yves / BOULENGER Philippe, *Cindyniques, concept et mode d'emploi*, Paris, Economica, 2007, 101 pp.
- LAGADEC Patrick, « *Le risque technologique majeur* », Collection futuribles, Permagon, 1979, Thèse de doctorat en science politique publiée publiquement en 1979.
- LAGADEC (Patrick) / BERTONE (L) / avec GUILHOU (X), *Voyage au cœur d'une implosion. Ce que l'Argentine nous apprend*, Jouve-Paris, éd. Eyrolles, 2003, 99 pp.
- LAGADEC Patrick, *Etat d'urgence, défaillance technologique et déstabilisation sociale*, Paris, Seuil, 1988, 405 pp.
- LAGADEC Patrick, *La civilisation du risque. Catastrophes technologiques et responsabilisation sociale*, Paris, Seuil, 1981, 240 pp.
- LAGADEC Patrick, *Rupture créatrice*, Paris, éd. d'Organisation, 2000, 623 pp.
- LAGADEC Patrick, *Cellules de crise. Les conditions d'une conduite efficace*, Paris, éd. Organisation, 1995, 176 pp.
- LAGADEC Patrick, *Apprendre à gérer les crises. Société vulnérable, acteurs responsables*, Paris, Organisation, 1993, 120 pp.

- LASCOUMES Pierre, *Action publique et environnement*, Paris, PUF, coll. « Que sais- je ? », n° 3968, 127 pp.
- LEENHARDT Olivier, *La catastrophe du lac Nyos au Cameroun Des mœurs scientifiques et sociales*, Paris, L'Harmattan, 1995, 189 pp.
- LIBONG BADJAN Patrice, *Réformes institutionnelles de la CEMAC Jeu des acteurs, intérêt des Etats*, Paris, L'Harmattan, 2013, pp. 162.
- MALJEAN-DUBOIS Sandrine / RAJAMANI Lavanya (dir.), *La mise en œuvre du droit international de l'environnement*, Académie de droit international de La Haye, Martinus Nijhoff Publishers, 2011, 812 pp.
- MORINIAUX Vincent (dir.), *Les risques*, Nantes, édition du Temps, 2003, 255 pp.
- NGO MBOGDA (Paulette), *La protection de l'environnement marin dans la région de l'Afrique du centre et de l'ouest : le mémorandum d'Abuja*, Yaoundé, éd. Presses de l'Université Catholique d'Afrique Centrale, 2005, 193 pp.
- NGUWAY KPALAINGU KADONY, *Une introduction aux relations internationales africaines*, Paris, L'Harmattan, 2007, pp. 206.
- NORODOM KIARI Jean- Bédel, *L'intégration régionale en Afrique centrale (1916-1960) Une analyse des jalons posés par la France*, Paris, L'Harmattan, 2012, pp. 210.
- PERETTI-WATEL, *La société du risque*, Paris, La Découverte, 2010, 126 pp.
- PLOT Emmanuel, *Quelle organisation pour la maîtrise des risques majeurs ? Mécanismes cognitifs et comportements humains*, Paris, L'Harmattan, 2007, 238 ? pp.
- SAURUGGER Sabine, *Théories et concepts de l'intégration européenne*, Paris, SciencePo/Les Presses, 2010, pp. 483.
- SCALLE Georges, *Précis de droit des gens Principe et systématique*, Première partie, Recueil Sirey, 1932, 342 pp.
- SCALLE Georges, *Précis de droit des gens Principe et systématique*, Deuxième partie, Recueil Sirey, 1934, 558 pp.
- STENGERS Isabelle, *Au temps des catastrophes. Résister à la barbarie qui vient*, Paris, La Découverte, 2009, 205 pp.
- TAZIEFF Haroun, *La prévision des séismes*, Mesnil-Sur l'Estrée, Hachette, 1988, 128 pp.

- TISSERON Serge, *La résilience*, Paris, PUF, coll. « Que sais- je ? », n° 3785, 2008, 127 pp.
- TOBIN IM, *Le préfet dans la décentralisation*, Paris, L'Harmattan, 1997, 364 pp.
- VERET (Catherine)/ MEKOUAR (Richard), *Fonction : Risk manager*, Paris, Dunod, 2005, 354 pp.
- VIRET Jean / QUEYLA Jean-Luc, *Sécurité civile en France : Organisation et missions*, Les éditions des Pompiers de France, Paris, 2008, 287 pp.
- VIRET Jean / QUEYLA Jean-Luc, *Sécurité civile en France : Organisation et missions*, Les éditions des Pompiers de France, Paris, 2013, 335 pp
- WYBO Jean-Luc (dir.), *Introduction aux cindyniques*, Paris, éd. Eska, 1998, 201 pp.

### III – THESES ET MEMOIRES

- ABATE EDI Jean, « Le plan d'organisation de secours au Cameroun à la *lumière de la catastrophe de Mbanga Mpongo* », Mémoire de Master Professionnel, Université de Yaoundé II, 2006-2008.
- BALA Adalbert- Bonaventure, *La Direction de la Protection Civile et la prévention des menaces terroristes en Afrique Centrale*, Mémoire de Master professionnel, Université de Yaoundé II, 2006-2007.
- CALIMACHE Stéphane, *L'Europe et la sécurité civile*, Thèse, Université Paris-Descartes (Paris V), 2012, 542 pp.
- CATALAN Caroline, *Approche méthodologique de l'évaluation de la résilience des systèmes essentiels du Québec*, Mémoire, Université de Montréal, 2011, 99 pp.
- EONE A BIKOI Josette, *De la nécessité d'appliquer les textes relatifs à la protection civile : un moyen inéluctable de prévention des risques au Cameroun*, Mémoire de Master professionnel, Université de Yaoundé II, 2006-2007 65 pp.
- MAESTRACCI Bruno, *La protection civile, acteur majeur de la gestion des crises ? Pour un concept universel de protection des populations en temps de paix*. Thèse, Université de Corse-Pascal Paoli, 2011, 500 pp.



- MANGA ESSAMA Déflorine Grâce, *Prévention des risques naturels et protection civile au Cameroun* », Mémoire de Master professionnel, Université de Yaoundé II, 2006-2007.
- MVOGO BENYOMO Pascal Baylon, *Acteurs et appoint international dans la gestion des risques et des catastrophes au Cameroun : un partenariat stratégique dans la consolidation de la protection civile*, Mémoire de Master professionnel, Université de Yaoundé II, 2006-2007.
- NANA NGONGANG Roger Sylvain, « *Protection civile et sécurité aéroportuaire : analyse des risques et catastrophes à l'Aéroport International de Yaoundé-Nsimalen* », Mémoire professionnel de Master, Université de Yaoundé II, 2006-2007.
- OMGBA BEBA F. Eugène Martial, *La prévention des risques de catastrophe au Cameroun et mise en place d'un observatoire sous régional en Afrique centrale*, Mémoire de Master professionnel, Université de Yaoundé II, 2006-2007, 55 pp.
- PAIRET Jean-Yves, *Méthodologie d'évaluation de la résilience*, Mémoire, Université de Montréal, 2009, 127 pp.
- PETIT Frédéric, *Concept d'analyse de la vulnérabilité des infrastructures essentielles - Prise en compte de la cybernétique* - Thèse, Université de Montréal, 2009, 267 pp.
- REBOTIER Julien, *Les territorialités du risque urbain à Caracas. Les implications d'un construit socio-spatial dans une métropole d'Amérique latine*, Thèse, Université Sorbonne Nouvelle (Paris 3), 2008, 429 pp.

#### **IV - ARTICLES, CHRONIQUES, NOTES ET AUTRES DOCUMENTS**

##### **A – Articles, chroniques et notes à caractères général**

- LAGADEC Patrick, « *La question des plans, entre points d'appui et pièges stratégiques* », Cahier n° 2009 - 40, 2009, 72 pp
- LAGADEC Patrick, « *Pour un fonctionnement efficace des cellules de crise* », Laboratoire d'économétrie de l'Ecole Polytechnique, Séance du 19 Décembre 1995, 11 pp.

- LIENHARD Claude, « Pour un droit des catastrophes », Dalloz, 1995, Chron., p. 91.
- GUILHOU (X), LAGADEC Patrick, LAGADEC (E), « *La crise hors cadre et les grands réseaux vitaux, Katrina, mission de retour d'expérience* », Nouvelle-Orléans, Gulfport (Mississippi), 2006, Washington DC, 13-15 mars 2006, 34 pp.
- PAUVERT Bertrand, « *Le préfet et la sécurité civile* », Journal des Accidents et des Catastrophes, n° 41, Publication du CERDACC

## **B – Articles, chroniques et notes à caractère spécialisé**

- BEKOUTOU Bélemgoto, Le principe de subsidiarité : ses origines et son application, Revue Juridique et Politique des Etats Francophones, n°2, avril-juillet 2013, pp. 139- 264, spéc. pp. 247 – 264.
- CONDORELLI Luigi, De la « responsabilité de protéger », ou d'une nouvelle parure pour une notion déjà bien établie, RGDI, Tome CX- 2006, pp 10 à 18.
- DESGAGNE Richard, « Les fondements de la responsabilité civile dans les régimes de droit privé applicables aux catastrophes naturelles et industrielles », *in* CARON David D. / LEBEN Charles (dir.), *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles*, La Haye, Martinus Nijhoff Publishers, 2001, 865 pp. , spéc. pp. 593-636.
- DOUMBE – BILLE Stéphane, La nouvelle convention africaine de Maputo sur la conservation de la nature et des ressources naturelles, Revue Juridique de l'Environnement, 1 – mars 2005, spéc. pp. 5- 17.
- DOUMBE – BILLE Stéphane, Evolution des institutions et des moyens de mise en œuvre du droit de l'environnement et du développement, Revue Juridique de l'environnement, 1/ 1993, spéc. pp. 31 – 44.
- GROTE Rainer, « Les catastrophes écologiques globales », *in* : CARON David D. / LEBEN Charles (dir.), *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles*, La Haye, Martinus Nijhoff Publishers, 2001, 865 pp. , spéc. pp 95 - 139.
- KAMTO Maurice, « Introduction au droit de l'urbanisme au Cameroun », R.D.P, LGDJ, 6-1988, pp. 1447-1843, spéc. pp. 1609-1646.

- KAMTO Maurice, « Les conventions régionales sur la conservation de la nature et des ressources naturelles en Afrique et leur mise en œuvre », *Revue juridique de l'Environnement*, 4 / 1991, pp. 419 – 578, spéc. pp.417 – 442.
- KAMTO Maurice, « Les nouveaux principes du droit international de l'environnement », *Revue Juridique de l'environnement*, 1/ 1993, spéc. pp. 11 – 21.
- LAGARDE Michel, Commentaire de la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs, *Actualité législative Dalloz*, 1988, 4<sup>e</sup> Cahier.
- LEBEN Charles, « Vers un droit international des catastrophes ? », in CARON David D. / LEBEN Charles (dir.), *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles*, La Haye, Martinus Nijhoff Publishers, 2001, 865 pp. , spéc. pp 31- 91.
- MORGADES-GIL Silvia, La protection internationale des femmes pour des raisons liées au genre en droit international, *RGDIP*, Tome CXVII, 2013, 191 pp. , spéc. pp. 38 – 73.
- NGOMO Angéline-Florence, La ratification par le Cameroun du protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droit de la femme, *Revue Juridique et Politique des Etats Francophones*, n°2, avril-juillet 2013, pp. 139- 264, spéc. pp. 215- 243.
- PARISOT Véronique, « La pandémie du sida vue sous l'angle d'un droit des catastrophes », in CARON David D. / LEBEN Charles (dir.), *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles*, La Haye, Martinus Nijhoff Publishers, 2001, 865 pp. , spéc. pp 249-287.
- PETIT Eulalia W., « Les aspects d'urgence dans les catastrophes : évolution des activités des organisations interétatiques et des organisations non gouvernementales », in CARON David D. / LEBEN Charles (dir.), *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles*, La Haye, Martinus Nijhoff Publishers, 2001, 865 pp. , spéc. pp 537-589.
- PETIT Yves, *Environnement, Répertoire du droit international*, Cahier de l'actualité, supplément n° 2, Dalloz, mars 2014.

- PETIT Yves, Le droit international de l'environnement à la croisée des chemins : globalisation versus souveraineté nationale, *Revue juridique de l'environnement*, 1/ 2011, 197 pp, spéc. pp. 31- 55.
- PIETTE Jean, Evolution institutionnelle et modes d'intervention du droit international de l'environnement et du développement, *Revue Juridique de l'environnement*, 1/ 1993, spéc. pp. 5 – 9.
- PONTIER Jean-Marie, De la solidarité nationale, *RDP*, 4- 1983, pp. 899- 1145. , spéc. pp. 899-928.
- PONTIER Jean-Marie, La subsidiarité en droit administratif, *RDP*, *LGDJ*, 6- 1986, pp. 1515-1813. , spéc. pp. 1515-1537.
- PRIEUR Michel, Démocratie et droit de l'environnement et du développement, *Revue Juridique de l'environnement*, 1/ 1993, spéc. pp. 23 – 30.
- ROUGIER Antoine, La théorie de l'intervention d'humanité, *R.G.D.I.P*, Paris, Pedone, 1910, Tome XVII, pp. 468-526.
- Rapport annuel au Président de la République présenté par Haroun TAZIEFF, *Actualité Législative Dalloz*, 1988.
- ROMANO Cesare P.R. , « L'obligation de prévention des catastrophes industrielles et naturelles », *in* CARON David D. / LEBEN Charles (dir.), *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles*, La Haye, Martinus Nijhoff Publishers, 2001, 865 pp. , spéc. pp 379-428.
- SARR Babacar, Les catastrophes subies par les collectivités exposées aux risques de l'environnement, *Revue internationale de droit africain E.D.J.A*, n° 97, juin 2013, éditions juridiques Africaines, 109 pp. , pp. 9-31.
- TAMA Jean-Nazaire, La responsabilité de protéger : une version réformée ou un maquillage subtil du devoir d'ingérence, *RJPEF (Revue Juridique et Politique des Etats Francophones)*, Paris, Edition Juris Africa, 2013, pp. 395-518, spéc. pp. 432- 459.
- WANDJI K. Jérôme Francis, L'organisation panafricaine dans son rapport au principe d'humanité, *R.J.P.E.F (Revue Juridique et Politique des Etats Francophones)*, Paris, Edition Juris Africa, 2013, pp. 395-518, spéc. pp. 395-431.

## **V – JURISPRUDENCE**

- C.E.D.H, Grande Chambre, 30 novembre 2004, Onerytdiz c/ Turquie, n° 48939/99 §71 ;
- Arrêt du Tribunal de Première Instance des Communautés européennes, Solvay Pharmaceutique BV c/ Conseil de l'Union européenne, 22 octobre 2003 ;
- CE, Paris, 4 décembre 2003, affaire Niakate
- Chambre Administrative de Yaoundé, 3 juin 1987, Nguema Mbo Samuel c/ Anoukaha François ;
- TA, Paris, 20 décembre 1990, Epoux B, RFDA, 1992;
- Tribunal de Grande Instance de Yaoundé, 12 octobre 1983, Nkouendjin Yonta c/ Société Exarcos
- Tribunal de Grande Instance de Douala, jugement du 3 octobre 1983, Dimié Thomas c/ CICAM et Guinness- Cameroun ;
- CIJ, Affaire du Personnel diplomatique et consulaire à Téhéran, Arrêt du 24 mai 1980, Rec. 80, pp. 32-33.
- CE, 6 décembre 1978, Société Sud- Est entreprise, req. n° 6489.
- CE, 8 octobre 1975, Société d'assurance moderne des agriculteurs de France ;
- CE, 7 juillet 1950, Dehaene, GA n° 80 ;
- CE, 21 janvier 1966, Cie d'assurance la Paix, AJDA, 1986, p.519 ;
- Arrêt commune du Saint-Priest-La Plaine, CE, 22 novembre 1948, GAJA n°6 ;
- CIJ, 9 avril 1949, Détroit de Corfou, Rec. 1949, p.22 ;
- CE, 28 mars 1919, Renault- Desroziers Rec. 329 ;
- CE, 10 février 1905, Tomaso Grecco, Rec. 139, conclusion Romieu ;
- TC, 2 décembre 1902, Société immobilière du Saint Just c/ Préfet du Rhône ;
- Arrêt Blanco, TC. 8 février 1873

## **VI – TEXTES, DOCUMENTS ET TRAVAUX PREPARATOIRES**

### **A - Résolutions**

- Résolution 2134 (2014), Nations Unies, Conseil de sécurité, S/RES/2134 (2014), adoptée par le Conseil de sécurité à sa 7103<sup>e</sup> séance, le 28 janvier 2014, 12 pp.

- Résolution 2149 (2014), Nations Unies, Conseil de sécurité, S/RES/2149 (2014), adoptée par le Conseil de sécurité à sa 7153<sup>e</sup> séance, le 10 avril 2014, 16 pp.
- Résolution 2088 (2013), Nations Unies, Conseil de sécurité, S/RES/2088 (2013), adoptée par le Conseil de sécurité à sa 6907<sup>e</sup> séance, le 24 janvier 2013, 4 pp.
- NATIONS UNIES, Conseil de sécurité, S/RES/2013 (2014) Résolution 2134 (2014), adoptée par le Conseil de sécurité à sa 7103<sup>e</sup> séance, le 28 janvier 2014, 12 pp.
- NATIONS UNIES, Conseil de sécurité, S/RES/2149 (2014) Résolution 2149 (2014), adoptée par le Conseil de sécurité à sa 7153<sup>e</sup> séance, le 10 avril 2014, 16 pp.
- NATIONS UNIES, Conseil de sécurité, S/RES/2088 (2013) Résolution 2088 (2013), adoptée par le Conseil de sécurité à sa 6907<sup>e</sup> séance, le 24 janvier 2013, 4 pp

## **B – Actes législatifs**

### **1. Cameroun**

- Loi n° 2001-21 du 18 décembre 2001 autorisant le Président de la République à ratifier la convention d'assistance en matière de protection civile, adoptée à Genève le 22 mai 2000 ;
- Loi n° 98/015 du 14 juillet 1998 relative aux établissements classés dangereux, insalubres ou incommodes
- Loi n° 90-47 du 19 décembre 1990 relative à l'état d'urgence ;
- Loi n° 86/016 du 6 décembre 1986 portant réorganisation générale de la protection civile

### **2. Congo**

- Loi n° 021/88 du 17 septembre 1988 sur l'aménagement de l'urbanisme ;
- Loi n° 33/PR/2006 du 11 décembre 2006 portant répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales décentralisées ;
- Loi n° 007/2002 du 5 juin 2002 portant statuts des communautés rurales ;
- Loi organique n°02/PR/2000 du 16 février 2000 portant statuts des collectivités territoriales décentralisées

### **3. Gabon**

- Loi n° 16/93 du 26 août 1993 relative à la protection et à l'amélioration de l'environnement
- Loi n° 21/2004 du 2 février 2005 relative aux plans d'exposition aux risques (PER) ;
- Ordonnance n° 009/PR/2010 du 25 février 2010 portant modification de certaines dispositions de la loi n° 021/2004 relative aux plans d'exposition aux risques ;
- Loi n° 14/96 du 15 avril 1996 portant réorganisation du territoire de la République Gabonaise

### **4. Tchad**

- Ordonnance n°03/PR/2008 du 20 février 2008 portant détermination des principes fondamentaux de l'organisation administrative du territoire de la République du Tchad

## **C – Actes réglementaires**

### **1. Décrets**

#### **a). Cameroun**

- Décret n° 2011/2585/PM du 23 août 2011 fixant la liste des substances nocives ou dangereuses et régime de leur rejet dans les eaux continentales
- Décret n° 2011/2583/PM du 23 août 2011 portant réglementation des nuisances sonores olfactives ;
- Décret n° 2011/2582/PM du 23 août 2011 fixant les modalités de protection de l'atmosphère ;
- Décret n°98-31 du 9 mars 1998 portant organisation des plans d'urgence et des secours en cas de catastrophe ou de risque majeur ;
- Décret n° 96/054 du 12 mars 1996 fixant la composition et les attributions du Conseil National de la Protection civile
- Décret n° 2011/2581/PM du 23 août 2011 portant réglementation de substances chimiques nocives et/ou dangereuses ;

- Décret n° 2004/058 du 23 mars 2004 portant création et organisation des formations et unités territoriales du Corps National des Sapeurs-pompiers ;
- Décret n° 2002/018 du 18 janvier 2002 portant ratification de la convention cadre d'assistance en matière de protection civile, adoptée à Genève le 22 mai 2000 ;
- Décret n° 99/818/PM du 9 novembre 1999 fixant les modalités d'implantation et d'exploitation des établissements classés dangereux, insalubres ou incommodes

#### **b). Congo**

- Décret n° 2001-249 du 26 mai 2001 portant organisation des secours en cas de catastrophes naturelles ou d'accidents majeurs ;
- Décret n° 2003-20 du 6 février 2003 portant fonctionnement des circonscriptions administratives territoriales ;
- Décret n° 2009-394 du 13 octobre 2009 relatif aux attributions du ministère de l'intérieur et de la décentralisation

#### **c). Gabon :**

- Décret n° 0192/PR/MISPID du 22 mai 2012 portant attribution et organisation du ministère de l'Intérieur, de la sécurité publique, de l'immigration et de la décentralisation ;
- Décret n° 0672/PR/MISPID du 16 mai 2011 portant création, attribution et fonctionnement de la Plate-forme Nationale pour la prévention et la réduction des risques de Catastrophe ;
- Décret n° 539/PR/MEFEPEPN du 15 juillet 2005 réglementant les études d'impact sur l'environnement ;
- Décret n° 541/PR/MEFEPEPN du 15 juillet 2005 réglementant l'élimination des déchets
- Décret n° 653/PR/MTEPN du 21 mai 2003 relatif à la préparation et à la lutte contre les pollutions par les hydrocarbures et autres substances nuisibles ;

#### **d). Tchad**

- Décret n° 154/MIS du 15 mars 2001 portant attributions des Chefs des unités administratives ;



## **2. Arrêtés**

### **a). Cameroun**

- Arrêté n° 0323/A/MINDEF/01 du 2 avril 2004 portant création des centres de secours du corps national des sapeurs-pompiers
- Arrêté n° 037/PM du 19 mars 2003 portant création, organisation et fonctionnement d'un Observatoire National des Risques ;

### **b). Gabon :**

- Arrêté n° 00979/PM/MISPID du 11 novembre 2010 portant création, attribution, composition et fonctionnement du comité interministériel d'experts en gestion des situations d'urgence ;
- Arrêté n° 00683/PM du 29 septembre 2010 portant création, attribution et fonctionnement de la commission de contrôle de suivi de la gestion des espaces non bâtis et des zones à risques dans les villes gabonaises ;

### **c). Congo :**

- Arrêté n° 1450/ MIME/DGE du 18 novembre 1999 relatif à la mise en application de certaines dispositions sur les installations classées de la loi 003/91 sur la protection de l'environnement ;

## **3. Circulaire**

### **a). Congo**

- Circulaire n° 078/MIME-CAB du 15 mars 2000 relative à la mise en application des dispositions de l'arrêté n° 1450/MIME/DGE du 14 novembre 1999 sur les installations classées ;

## **VII- DOCUMENTATION ELECTRONIQUE**

- [www.notre-planete](http://www.notre-planete) : environnement, développement durable et science de la terre.
- <http://www.ceri-sciencespo.com/publica/étude>.

- Bertrand PAUVERT, *Le Préfet et la sécurité civile*, [http :  
www.jac.cerdacc.uha.fr/internet/recherche/Jcerdacc.nsf](http://www.jac.cerdacc.uha.fr/internet/recherche/Jcerdacc.nsf);
- Bertrand PAUVERT, obs. sous art. L. 721- 1 C.S.I, in *Code de la sécurité intérieure commenté*, Olivier GOHIN et Xavier LATOUR (dir.), Litec, 2014. [www.riseo.fr/IMG/pdf/1-2015-Protection-des-personnes-dans-la-crise-et-securite-civile.pdf](http://www.riseo.fr/IMG/pdf/1-2015-Protection-des-personnes-dans-la-crise-et-securite-civile.pdf)
- Philippe SEGUR, « La catastrophe et le risque naturel- essai de définition juridique », R.D.P, 1997, p.1694. Cité par Bertrand PAUVERT, *Le Préfet et la sécurité civile*, [http :  
www.jac.cerdacc.uha.fr/internet/recherche/Jcerdacc.nsf](http://www.jac.cerdacc.uha.fr/internet/recherche/Jcerdacc.nsf) ;
- Bertrand PAUVERT, La protection des personnes dans la crise de sécurité civile, [www.riseo.fr/IMG/pdf/1-2015-Protection-des-personnes-dans-la-crise-et-securite-civile.pdf](http://www.riseo.fr/IMG/pdf/1-2015-Protection-des-personnes-dans-la-crise-et-securite-civile.pdf);
- Plan de préparation et de riposte à l'épidémie de la maladie à virus Ebola au Cameroun, Août 2014, [www.minsante.gov.cm](http://www.minsante.gov.cm);
- La C.E.E.A.C appelle à une riposte musclée contre Ebola, <http://www.ceeac-eccas.org>;
- Les Etudes du Centre d'Etudes et de Recherches Internationales (C.E.R.I), n° 157, septembre 2009, p. 3. <http://www.ceri-sciencespo.com/publica/etudes>;
- Philippe HUET, « *Les risques naturels* », La jaune et la rouge, février 1994, <http://www.x-environnement.org/jr/JR94/huet.html>;
- Séminaire sur la « cartographie et prévention des risques majeurs » 25 avril 2011 : <http://www.prim.net/professionnel/riprim/seminaire.html>;
- Boris CYRULNIK, « La résilience », in : Sylvia BACERRA, « Vulnérabilité, risques et environnement : l'itinéraire chaotique d'un paradigme sociologique contemporain », *Vertigo - la revue électronique en science de l'environnement*, vol. 12, n°1 / mai 2012, p. 8. <http://vertigo.revues.org/11988>;
- M. LEMAY, « Qu'est-ce que la résilience ? Equilibre en tête », <http://www.acsm-ca.qc.ca/virage/la-resilience.html>;
- Lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationale des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe, para. 1.1 et 1-3, p.1. <http://www.ifrc.org/what/disasters/idrl/advocacy/regional.asp> ;
- Jean PICTET, Les principes fondamentaux de la Croix-Rouge, <http://ifrc.org/fr/what/values/principles/indev>;
- Charles DE VISSCHER, *Les effectivités du droit international public*, Paris, Pedone, 1967, p. 18. Cité par Vincent ZAKANE, « Problématique de l'effectivité du droit de l'environnement en Afrique : l'exemple du Burkina Faso, in : Laurent GRANIER (dir.), *Aspects contemporains du droit de l'environnement en Afrique de l'ouest et du centre*, P.N.U.D, Droit et politique de l'environnement n° 69. [books@iucn.org](http://books@iucn.org);

- « Protection civile et coopération », Revue de la coopération de sécurité et de défense, n° 271, 2013, pp. 41, spéc. pp. 11-13, [contact.dgp-@diplomatie.gouv.fr](mailto:contact.dgp-@diplomatie.gouv.fr)
- Clair VIAL, « De l'obligation de sécurité au droit de la sécurité dans l'Union européenne », [www.riseo.fr/IMG/pdf/1-2015/07-De-l-obligation-de-securite-au-droit-a-la-securite-dans-l-Union-europeenne.pdf](http://www.riseo.fr/IMG/pdf/1-2015/07-De-l-obligation-de-securite-au-droit-a-la-securite-dans-l-Union-europeenne.pdf).

## VIII – DOCUMENTS DIVERS

- *Code général des collectivités territoriales*, MOREAU (Jacques), Paris, Litec, 2009, 1881 pp
- *Défense et sécurité nationale. Le livre blanc*, La Documentation Française, Paris, Odile Jacob, 2008, 350 pp.
- *Défense et sécurité nationale, Le livre blanc, Les débats*, La Documentation Française, Paris, Odile Jacob, 2008, 415 pp.
- Rapport sur l'état de la protection civile au Cameroun, 2006, Cap sur la sauvegarde de notre cadre de vie, éd. Imprimerie Saint- Paul, Yaoundé, 2007, 250 pp.
- Rapport sur l'état de la protection civile au Cameroun, 2008-2009, La protection civile par le geste qui sauve, Yaoundé, éd. Imprimerie Saint-Paul ;
- La protection civile au Cameroun, aide-mémoire de l'Autorité Administrative en matière de prévention des risques et de gestion des catastrophes, Yaoundé, Publication de la Direction de la Protection Civile du Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation (Cameroun), sans date ;
- Prescription concernant les mesures destinées à prévenir des atteintes à la santé dans la protection civile, Office Fédéral de la protection civile Suisse, 1997, 90 pp.
- Conseil d'Etat, Rapport public 2005. Jurisprudence et avis de 2004. Responsabilité et socialisation du risque, La Documentation Française, Etude et document n° 56, 399 pp.
- Urbanisme opérationnel, Guide de référence, Gouvernance locale, Tome I, Publication du Ministère du Développement Urbain et de l'Habitat du Cameroun, 2010.
- Urbanisme de planification, Guide de référence, Gouvernance locale, Tome II, Publication du Ministère du Développement Urbain et de l'Habitat du Cameroun, 2010.

- Urbanisme textes législatifs et réglementaires, Gouvernance locale, Tome III, Publication du Ministère du Développement Urbain et de l'Habitat du Cameroun, 2010.

## **A – Publication des Etats et des organismes internationaux**

- NATIONS UNIES, RIO + 20, l'Avenir que nous voulons, A/CONF.216/L.1\*, 2012, 60 pp.
- NATIONS UNIES, Assemblée générale, Activités du Comité consultatif permanent des Nations Unies chargé des questions de sécurité en Afrique centrale, Rapport du Secrétaire général, A/53/369, 1998, 5 pp.
- NATIONS UNIES, Rapport de la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes naturelles, A/CONF.172/9, Yokohama 23-27 mai 1994, 56 pp.
- COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES, Communication de la Commission au Parlement Européen et au Conseil sur : « Renforcer la capacité de réaction de l'Union européenne en cas de catastrophe », COM (2008) 130 final, 2008, 16 pp.
- COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES, Communication de la Commission au Conseil, au Parlement Européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur : « Perfectionner le mécanisme communautaire de protection civile », COM (2005) 137 final, 2005, 14 pp.
- NATIONS UNIES, Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes naturelles, A/CONF. 172/4, 1994, activités de prévention des catastrophes naturelles, Décennie internationale de la prévention des catastrophes naturelles, Rapport du secrétaire général de la conférence, 25 pp.
- NATIONS UNIES, Assemblée générale, Rapport préliminaire sur la protection des personnes en cas de catastrophe, A/CN.4/598, 2008, 23 pp.
- NATIONS UNIES, Rapport final de la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes, Cadre d'Action de Hyogo 2005-2015 : Pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes, A/CONF. 206/6, 30 pp.

- Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement, Stockholm, 5-16 juin 1972, Nations Unies, A/CONF.48/14/Rev.1, 1973, 83 pp.
- Rapport de la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes naturelles, Yokohama, Japon, 23-27 mai 1994, Nations Unies, A/CONF.172/9 27 septembre 1994, 56 pp.

## **B – Journaux**

- Questions internationales n° 19, mai-juin 2006 ;
- Les dossiers du Canard enchainé, n° 121, octobre 2011 ;
- National Geographic, Hors-série n°10, 2010 ;
- Le point Référence, novembre-décembre 2012 ;
- Science & vie n° 1164, septembre 2014.
- Alternatives Economiques, n° 341, décembre 2014

# ANNEXES

## A/ TRAITES, TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES

### 1- Traité instituant la C.E.M.A.C

Traité instituant la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale

Le Gouvernement de la République du Cameroun  
Le Gouvernement de la République Centrafricaine  
Le Gouvernement de la République du Congo  
Le Gouvernement de la République Gabonaise  
Le Gouvernement de la République de Guinée Equatoriale  
Le Gouvernement de la République du Tchad

Conscients de la nécessité de développer ensemble toutes les ressources humaines et naturelles de leurs Etats membres et de mettre celles-ci au service du bien-être général de leurs peuples dans tous les domaines,

Résolus à donner une impulsion nouvelle et décisive au processus d'intégration en Afrique Centrale par une harmonisation accrue des politiques et des législations de leurs Etats,

Prenant acte de l'approche d'intégration proposée en UDEAC telle qu'inspirée par les Chefs d'Etat de l'OUA lors de la Conférence d'Abuja en juillet 1991,  
Considérant la nouvelle dynamique en cours dans la Zone Franc, au demeurant nécessaire au regard des mutations et du recentrage des stratégies de coopération et de développement observés en Afrique et sur d'autres continents dont l'Europe,  
Désireux de renforcer la solidarité entre leurs peuples dans le respect de leurs identités nationales respectives,  
Réaffirmant leur attachement aux principes de liberté, de démocratie et de respect des droits fondamentaux des personnes et l'Etat de droit,  
Décident de créer une «Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale», en abréviation CEMAC.

#### **Article 1er** –

La mission essentielle de la Communauté est de promouvoir un développement harmonieux des Etats membres dans le cadre de l'institution de deux Unions : une Union Economique et une Union Monétaire. Dans chacun de ces deux domaines, les Etats membres entendent passer d'une situation de coopération, qui existe déjà entre eux, à une situation, susceptible de parachever le processus d'intégration économique et monétaire.

#### **Article 2** -

Les parties signataires décident du principe de création de quatre institutions rattachées à la Communauté et constituant celle-ci :

« L'Union Economique de l'Afrique Centrale « L'Union Monétaire de l'Afrique Centrale « Le Parlement Communautaire, « La Cour de Justice Communautaire, comprenant une Chambre Judiciaire et une Chambre des Comptes. « Les principaux organes de la Communauté sont : « La Conférence des Chefs d'Etat, « le Conseil des Ministres, « le Comité Ministériel, « le Secrétariat Exécutif, « le Comité Inter-Etats, « le Banque des Etats de l'Afrique Centrale,  
« la Commission Bancaire de l'Afrique centrale « l'Institution de Financement du Développement.

**Article 3 –**

Les quatre Institutions citées à l'article 2 ci-dessus feront l'objet de Conventions séparées, à annexer respectivement au présent Traité et dont elles feront intégralement partie. Les Statuts des organes cités ci-dessus et existant déjà, feront l'objet, si nécessaire de modification par conventions séparées en vue de leur harmonisation avec les dispositions des Actes régissant la Communauté.

**Article 4 –**

Le Parlement Communautaire, qui sera créé ultérieurement par une Convention séparée aura pour rôle essentiel de légiférer par voie de directives.

**Article 5 –**

La Cour de justice Communautaire comporte deux Chambres : Une Chambre Judiciaire et une Chambre des Comptes.

La Chambre Judiciaire assure le respect du droit dans l'interprétation et dans l'application du présent Traité et des Conventions subséquentes.

La Chambre des Comptes assure le contrôle des comptes de l'Union.

La composition, le fonctionnement et le champ de compétence de chacune des deux Chambres sont contenus dans la Convention instituant l'Union Economique de l'Afrique Centrale.

**Article 6 –**

Tout autre Etat africain, partageant les mêmes idéaux que ceux auxquels les Etats fondateurs se déclarent solennellement attachés, pourra solliciter son adhésion à la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale.

Cette adhésion ne pourra intervenir qu'après accord unanime des membres fondateurs.

Toute adhésion ultérieure d'un nouvel Etat sera subordonnée à l'accord unanime des membres de la Communauté.

**Article 7-**

Le présent Traité rédigé en un exemplaire unique en langues française, espagnole et anglaise, le français faisant foi en cas de divergence d'interprétation, entrera en vigueur dès sa ratification par tous les Etats signataires auprès de la République du Tchad, désignée comme Etat dépositaire de tous les Actes afférents à la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale.

Fait à Ndjamena, le 16 Mars 1994

## **PREAMBULE**

Le Gouvernement de la République du Cameroun,  
Le Gouvernement de la République Centrafricaine,  
Le Gouvernement de la République du Congo,  
Le Gouvernement de la République Gabonaise,  
Le Gouvernement de la République de Guinée Equatoriale,  
Le Gouvernement de la République du Tchad,

- vu le Traité instituant la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale ;

- soucieux d'assurer le bon fonctionnement des Institutions et Organes prévus dans ce Traité ; - désireux d'établir à cet effet une organisation commune dotée de compétences et d'organes propres agissant dans la limite des pouvoirs qui leur sont conférés par le présent Additif ainsi que par la Convention régissant l'Union Economique de l'Afrique Centrale (Convention de l'U.E.A.C.) et celle régissant l'Union Monétaire de l'Afrique Centrale (Convention de l'U.M.A.C.) ;

Convienent de ce qui suit :

### **TITRE I DISPOSITIONS GENERALES**

**Article 1** – Les Institutions de la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale, ci-après dénommée la Communauté sont :

- l'Union Economique de l'Afrique Centrale (U.E.A.C.) ; - l'Union Monétaire de l'Afrique Centrale (U.M.A.C.) ; - le Parlement Communautaire ; - la Cour de Justice Communautaire.

Les principaux Organes de la Communauté sont : - la Conférence des Chefs d'Etat ; - le Conseil des Ministres de l'Union Economique de l'Afrique Centrale ; - le Comité Ministériel de l'Union Monétaire de l'Afrique Centrale ; - le Secrétariat Exécutif ; - le Comité Inter-états ; - la Banque des Etats de l'Afrique Centrale (B.E.A.C.) ; - la Commission Bancaire de l'Afrique Centrale (COBAC) ; - l'Institution de Financement du Développement.

**Article 2** – Les Organes et les Institutions de la Communauté agissent dans les limites des attributions et selon les modalités prévues par le présent Additif, par les Conventions de l'U.D.E.A.C. et de l'U.M.A.C. et par les statuts respectifs de ces Organes ou Institutions.

## **TITRE II**

### **LE SYSTEME INSTITUTIONNEL ET JURIDIQUE DE LA COMMUNAUTE**

#### **CHAPITRE I : LES ORGANES DE DECISION**

##### **Section 1 - La Conférence des Chefs d'Etat**

**Article 3** – La Conférence des Chefs d'Etat détermine la politique de la Communauté et oriente l'action du Conseil des Ministres de l'U.E.A.C et du Comité Ministériel de l'U.M.A.C.



Elle fixe le siège des Institutions et des Organes de la Communauté. Elle nomme leurs dirigeants conformément aux dispositions prévues par leurs textes constitutifs respectifs.

**Article 4** – La Conférence des Chefs d'Etat se réunit au moins une fois par an sur convocation de son Président. Toutefois, elle peut, dans l'intervalle de deux sessions ordinaires, se réunir à l'initiative de son Président ou à la demande d'au moins deux de ses membres.

**Article 5** – La présidence de la Conférence est assurée par chaque Etat membre, successivement et selon l'ordre alphabétique des Etats, pour une année civile.

**Article 6** - Le Secrétaire Exécutif rapporte les affaires inscrites à l'ordre du jour des réunions de la Conférence des Chefs d'Etat dont il assure le secrétariat.

Le Gouverneur de la B.E.A.C assiste à ces réunions.

**Article 7** – La Conférence des Chefs d'Etat se détermine par consensus.

## **Section 2 – Le Conseil des Ministres de l'U.E.A.C.**

**Article 8** - Le Conseil des Ministres de l'U.E.A.C., ci-après dénommé le Conseil, assure la direction de l'Union Economique par l'exercice des pouvoirs que la Convention de l'U.E.A.C lui accorde.

**Article 9** – Le Conseil est composé de représentants des Etats membres, comprenant les Ministres en charge des finances et des affaires économiques. Chaque délégation nationale ne peut comporter plus de trois Ministres et ne dispose que d'une voix.

**Article 10** – Pour les questions ne portant pas principalement sur la politique économique et financière, et par dérogation à l'article 9 du présent Additif, le Conseil peut réunir en formation ad hoc les Ministres compétents.

Dans ce cas, les délibérations acquises deviennent définitives après que le Conseil en ait constaté la compatibilité avec la politique économique et financière de l'Union Economique.

**Article 11** – Le Conseil se réunit au moins deux fois par an et aussi souvent que les circonstances l'exigent.

La présidence du Conseil est assurée, pour une année civile, par l'Etat membre exerçant la présidence de la Conférence des Chefs d'Etat.

Le Conseil est convoqué par son président, soit à son initiative, soit à la demande d'au moins deux Etats membres, soit enfin à la demande du Secrétaire Exécutif.

Le Secrétaire Exécutif rapporte les affaires inscrites à l'ordre du jour.

Le Gouverneur de la B.E.A.C. assiste aux réunions du Conseil.

## **Section 3 – Le Comité Ministériel de l'U.M.A.C.**

**Article 12** – Le Comité Ministériel de l'U.M.A.C., ci-après dénommé le Comité Ministériel, examine les grandes orientations des politiques économiques respectives des Etats membres de la Communauté, et en assure la cohérence avec la politique monétaire commune. Les attributions du Comité Ministériel sont précisées dans la Convention régissant l'U.M.A.C.

**Article 13** – Chaque Etat membre est représenté au Comité Ministériel par deux Ministres dont le Ministre chargé des Finances, et n'y dispose que d'une voix exprimée par ce dernier.

La présidence du Comité Ministériel est tournante. Elle est assurée, pour une année civile et par ordre alphabétique des Etats Membres, par le Ministre des Finances.

Le Comité Ministériel se réunit, sur convocation de son président, au moins deux fois par an dont une pour la ratification des comptes de la B.E.A.C. . Il se réunit également à la demande de la moitié de ses membres ou encore à la demande du Conseil d'Administration de la B.E.A.C.

**Article 14** – Le Gouverneur de la B.E.A.C. rapporte les affaires inscrites à l'ordre du jour des réunions du Comité Ministériel. Le Secrétaire Exécutif de l'U.E.A.C. assiste à ces réunions.

**Article 15** – Les dispositions relatives à l'organisation, au fonctionnement et aux modalités de prise de décision sont prévues dans la Convention régissant l'U.M.A.C.

#### **Section 4 – Le Secrétariat Exécutif**

**Article 16** – Le Secrétariat Exécutif est placé sous l'autorité d'un Secrétaire Exécutif assisté d'un Secrétaire Exécutif Adjoint.

Les attributions du Secrétariat Exécutif sont précisées par le présent Additif et par les Conventions ou Statuts régissant les Institutions et Organes de la Communauté.

**Article 17** – Le Secrétaire Exécutif est nommé par la Conférence des Chefs d'Etat pour un mandat de cinq ans renouvelable une fois.

Il est choisi sur des critères de compétence, d'objectivité et d'indépendance.

Le Secrétaire Exécutif exerce ses fonctions dans l'intérêt général de la Communauté. Il est chargé de l'animation de l'U.E.A.C.

Pendant la durée de ses fonctions, le Secrétaire Exécutif n'exerce aucune activité professionnelle ou politique rémunérée ou non. Lors de son entrée en fonction, il s'engage, devant la Cour de Justice Communautaire, à observer les devoirs d'indépendance, de réserve, d'honnêteté et de délicatesse nécessaires à l'accomplissement de sa mission, par le serment qui suit :

« Je jure de remplir fidèlement et loyalement les charges de ma fonction. Je m'engage, dans l'intérêt supérieur de la Communauté, à observer les devoirs d'indépendance, de réserve et d'honnêteté nécessaires à l'accomplissement de ma mission ».

**Article 18** – Le mandat du Secrétaire Exécutif peut être interrompu par la démission ou la révocation. Cette révocation peut être prononcée lorsque le Secrétaire Exécutif ne remplit plus les conditions nécessaires à l'exercice de ses fonctions ou s'il a commis une faute grave, notamment la violation des devoirs prévus aux alinéas 3 et 4 de l'article précédent. La révocation est prononcée par la Conférence des Chefs d'Etat sur proposition du Conseil des Ministres.

Si les circonstances l'exigent, le Conseil des Ministres peut suspendre de ses fonctions le Secrétaire Exécutif, en attendant l'aboutissement de la procédure de révocation. Dans ce cas, le Secrétaire Exécutif Adjoint assure l'intérim.

**Article 19** – Le Secrétaire Exécutif Adjoint est nommé et exerce ses fonctions dans les mêmes conditions que le Secrétaire Exécutif.

## CHAPITRE II : LES ACTES JURIDIQUES ET LE CONTROLE DES ACTIVITES DE LA COMMUNAUTE

**Article 20** – Pour l'application du Traité et du présent Additif, et sauf dérogations prévues par ceux-ci ou dispositions particulières contenues dans les Conventions de l'U.E.A.C. et de l'U.M.A.C. :

- la Conférence des Chefs d'Etat adopte des actes additionnels au Traité ;
- le Conseil des Ministres et le Comité Ministériel adoptent des règlements, des directives, prennent des décisions et formulent des recommandations ou des avis ;
- le Secrétaire Exécutif et le Gouverneur de la B.E.A.C. arrêtent des règlements d'application, prennent des décisions et formulent des recommandations ou des avis.

Article 21 – Les actes additionnels sont annexés au Traité de la C.E.M.A.C. et complètent celui-ci sans le modifier. Leur respect s'impose aux Institutions de la Communauté ainsi qu'aux autorités des Etats membres.

Les règlements et les règlements cadres ont une portée générale. Les règlements sont obligatoires dans tous leurs éléments et directement applicables dans tout Etat membre. Les règlements cadres ne sont directement applicables que pour certains de leurs éléments.

Les directives lient tout Etat membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales leur compétence en ce qui concerne la forme et les moyens.

Les décisions sont obligatoires dans tous leurs éléments pour les destinataires qu'elles désignent. Les recommandations et les avis ne lient pas.

**Article 22** – Les règlements, les règlements cadres, les directives et les décisions du Conseil des Ministres, du Comité Ministériel, du Secrétaire Exécutif et du Gouverneur de la B.E.A.C. sont motivés.

**Article 23** – Les actes additionnels, les règlements et les règlements cadres sont publiés au Bulletin Officiel de la Communauté. Ils entrent en vigueur à la date qu'ils fixent ou, à défaut, le vingtième jour suivant leur publication.

Les directives et les décisions sont notifiées à leurs destinataires et prennent effet le lendemain de cette notification.

**Article 24** – Les décisions qui comportent, à la charge des personnes autres que les Etats, une obligation pécuniaire forment titre exécutoire.

L'exécution forcée est régie par les règles de la procédure civile en vigueur dans l'Etat sur le territoire duquel elle a lieu. La formule exécutoire est apposée, sans autre contrôle que celui de la vérification de l'authenticité du titre, par l'autorité nationale que le gouvernement de chacun des Etats membres désigne à cet effet et dont il donne connaissance au Secrétariat Exécutif et à la Chambre Judiciaire de la Cour de Justice Communautaire.

Après l'accomplissement de ces formalités, le Secrétaire Exécutif peut poursuivre l'exécution forcée en saisissant directement l'organe compétent, suivant la législation nationale.

L'exécution forcée ne peut être suspendue qu'en vertu d'une décision de la Chambre Judiciaire. Toutefois, le contrôle de la régularité des mesures d'exécution relève de la compétence des juridictions nationales.

**Article 25** – Le contrôle du fonctionnement et des activités de la Communauté comprend un contrôle parlementaire assuré par le Parlement Communautaire, un contrôle juridictionnel, assuré par la Chambre Judiciaire, et un contrôle budgétaire, assuré par la Chambre des Comptes.

La Cour de Justice Communautaire, instituée à l'article 2 du Traité de la C.E.M.A.C., regroupe la Chambre Judiciaire et la Chambre des Comptes.

**Article 26** – La Conférence des Chefs d'Etat adopte sur proposition du Conseil des Ministres, dans un délai maximum de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur du Traité de la C.E.M.A.C., une convention instituant un Parlement chargé du contrôle démocratique des Institutions et Organes participant au processus décisionnel de la Communauté.

### TITRE III

#### DISPOSITIONS FINANCIERES

**Article 27** – Le Conseil des Ministres adopte, à la majorité qualifiée, le budget de la Communauté sur proposition du Secrétaire Exécutif avant l'ouverture de l'exercice budgétaire.

Le budget de la Communauté comprend, sauf dispositions particulières dans les Conventions ou statuts spécifiques, toutes les dépenses des Organes institués par le Traité et son Additif ainsi que celles afférentes à la mise en œuvre des politiques communes.

Il est équilibré en recettes et en dépenses.

**Article 28** – La Communauté est dotée de ressources propres qui assurent dans le respect des acquis de l'U.D.E.A.C., le financement de son fonctionnement.

**Article 29** – Les recettes budgétaires comprennent :

a) les contributions des Etats calculées sur une base égalitaire ; b) des concours financiers versés par tout Etat tiers et toute organisation nationale ou internationale, ainsi que tout don ; c) des revenus de certaines prestations des Organes de la Communauté.

Les contributions des Etats se font par :

a) les paiements directs des Trésors des Etats membres ; b) les produits des droits de douane institués à cet effet par la Communauté sur certains produits ; c) les produits des droits d'accises ou autres taxes indirectes ; d) le prélèvement sur la part revenant à chaque Etat sur le bénéfice distribué par la B.E.A.C.

**Article 30** – Les modalités d'application de l'article précédent sont fixées par le Conseil des Ministres à la majorité qualifiée de ses membres, sur proposition du Secrétaire Exécutif.

**Article 31** – Les contributions financières des Etats membres font l'objet, en dernier recours, d'un prélèvement automatique sur le compte ordinaire ouvert par chaque Trésor National auprès de la Banque des Etats de l'Afrique Centrale (B.E.A.C.). Notification en est faite au Ministre des Finances de l'Etat concerné.

Le prélèvement est effectué de plein droit par la B.E.A.C. à l'initiative du Secrétaire Exécutif dès lors qu'un Etat membre n'a pas effectué, dans le délai mentionné par les règlements financiers prévus à l'article ci-après, les versements auxquels il est astreint.

**Article 32** – Si un Etat ne s'est pas acquitté de ses contributions un an après l'expiration du délai fixé par les règlements financiers, sauf cas de force majeure, le Gouvernement de cet Etat est privé du droit de prendre part aux votes lors des assises des Institutions et Organes de la Communauté.

Six mois après la suspension du droit de vote, ledit Gouvernement est privé de prendre part aux activités de la Communauté et cesse de bénéficier des avantages prévus au titre du Traité et des Conventions de l'U.E.A.C. et de l'U.M.A.C.

Ces diverses sanctions prennent fin de plein droit dès la régularisation totale de la situation de cet Etat.

**Article 33** – Le Conseil des Ministres arrête, à l'unanimité et sur proposition du Secrétaire Exécutif après consultation de la Chambre des Comptes, les règlements financiers spécifiant notamment les modalités d'élaboration et d'exécution du budget ainsi que les conditions de reddition et de vérification des comptes.

Les règlements financiers respectent le principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables et instituent un contrôle financier interne.

**Article 34** – L'exercice budgétaire de la Communauté débute le 1er Janvier et s'achève le 31 Décembre. Si le budget n'a pas été adopté au début d'un exercice budgétaire, les dépenses peuvent être effectuées mensuellement dans la limite du douzième des crédits ouverts au budget de l'exercice précédent.

#### TITRE IV

### DISPOSITIONS DIVERSES TRANSITOIRES ET FINALES

#### Section 1 - Dispositions diverses

**Article 35** – La Communauté a la personnalité juridique. Elle possède dans chaque Etat membre la capacité juridique la plus large reconnue aux personnes morales par la législation nationale. Elle est représentée à l'égard des tiers et en justice par le Secrétaire Exécutif, sans préjudice des dispositions des Conventions et Statuts particuliers, notamment la Convention de l'U.M.A.C. Sa responsabilité contractuelle est régie par la loi applicable au contrat en cause et mise en œuvre devant les juridictions nationales compétentes.

**Article 36** – La Communauté établit toutes coopérations utiles avec les organisations régionales ou sous régionales existantes. Elle peut faire appel à l'aide technique ou financière de tout Etat qui l'accepte ou des organisations internationales dans la mesure où cette aide est compatible avec les objectifs définis par le Traité de la C.E.M.A.C. et les textes subséquents.

Des accords de coopération et d'assistance peuvent être signés avec les Etats tiers ou les organisations internationales.

Les accords ci-dessus mentionnés sont conclus, sauf dispositions particulières, selon les modalités prévues par la Conférence des Chefs d'Etat.

**Article 37** – La Communauté participe aux efforts d'intégration entrepris dans le cadre de la Communauté Economique Africaine et, en particulier à ceux relatifs à la création d'organisations communes dotées de compétences propres en vue d'actions coordonnées dans des domaines spécifiques.

Elle établit des consultations périodiques, notamment avec les Institutions régionales africaines.

**Article 38** – Dès l'entrée en vigueur du Traité de la C.E.M.A.C., du présent Additif et des Conventions de l'U.E.A.C. et de l'U.M.A.C., les Etats membres se concertent afin de prendre toutes mesures destinées à éliminer les incompatibilités ou les doubles emplois entre, d'une part le droit et les compétences de la Communauté et, d'autre part les conventions conclues par un ou plusieurs Etats membres, spécialement celles instituant des organisations internationales économiques spécialisées.

**Article 39** - Tout Etat africain peut être associé à une ou plusieurs politiques de la Communauté.

Les conditions d'une telle association font l'objet d'un accord entre l'Etat demandeur et la Communauté.

L'accord est conclu pour la Communauté par la Conférence des Chefs d'Etat, sur recommandation du Conseil des Ministres.

**Article 40** – Le statut des fonctionnaires de la Communauté et le régime applicable aux autres agents sont arrêtés par le Conseil des Ministres, statuant à la majorité qualifiée de ses membres, sur proposition du Secrétaire Exécutif.

Les fonctionnaires de la Communauté sont recrutés parmi les ressortissants des Etats membres en tenant compte d'une répartition géographique juste et équitable.

Les fonctionnaires et agents de la Communauté sont tenus au secret professionnel même après la cessation de leurs fonctions, sous peine de sanctions prévues dans le statut ou de poursuites judiciaires.

**Article 41** – La Conférence des Chefs d'Etat arrête par voie d'acte additionnel le régime des droits, immunités et privilèges accordés à la Communauté, aux membres de ses Institutions et à son personnel.

**Article 42** – La langue de travail de la Communauté est le français.

## **Section 2 – Dispositions transitoires**

**Article 43** – Jusqu'à l'entrée en vigueur du régime prévu à l'article 40 du présent Additif, les dispositions pertinentes du Traité instituant l'Union Douanière et Economique de l'Afrique Centrale s'appliquent de plein droit.

**Article 44** – En attendant la création d'un Parlement de la Communauté, il est institué une Commission Interparlementaire. Celle-ci est composée de cinq (5) membres par Etat désignés par l'organe législatif de chaque Etat membre.

La Commission contribue, par le dialogue et le débat, aux efforts d'intégration de la Communauté dans les domaines couverts par le Traité et les textes subséquents. Elle peut exprimer ses vues sous forme de résolutions ou de rapports. Elle examine en particulier le rapport annuel que le Secrétaire Exécutif lui soumet.

A l'initiative de la Commission, celle-ci peut entendre notamment le Président du Conseil des Ministres, le Président du Comité Ministériel, le Secrétaire Exécutif ou le Gouverneur de la B.E.A.C.

La présidence de la Commission est exercée par l'Etat membre qui assure la présidence de la Conférence des Chefs d'Etat.

La Commission se réunit au moins une fois par an sur convocation de son Président.

La Commission adopte son règlement intérieur.

**Article 45** – Le premier exercice financier de la Communauté s'étend de la date d'entrée en vigueur du Traité jusqu'au 31 Décembre suivant. Toutefois, cet exercice s'étend jusqu'au 31 Décembre de l'année suivant celle de l'entrée en vigueur du Traité si celle-ci se situe au cours du deuxième semestre.

**Article 46** – Les modalités de règlement des contributions égalitaires des Etats, en vigueur à l'U.D.E.A.C., restent applicables jusqu'à la mise en place des nouvelles

dispositions conformes à l'article 29 du présent Additif. Le cas échéant, les Etats membres font des avances sans intérêts à la Communauté, sur la demande du Secrétaire Exécutif, qui viennent en déduction des contributions financières ultérieures.

**Article 47** – Les dispositions du Traité de Brazzaville du 8 Décembre 1964, tel qu'amendé ainsi que les actes juridiques qui ne sont pas contraires aux dispositions du présent Additif et des Conventions, restent en vigueur et peuvent être appliqués par les Institutions et organes de la Communauté, sauf dérogation par des mesures prises en application des Conventions sus-rappelées.

Le patrimoine ainsi que les droits et obligations précédemment dévolus au Secrétariat Général de l'Union Douanière et Economique de l'Afrique Centrale (U.D.E.A.C.) sont transférés à la C.E.M.A.C.

**Article 48** – La Cour de Justice de la Communauté est constituée dans un délai de douze mois après l'entrée en vigueur du Traité.

**Article 49** – Au cours de la première session de la Conférence des Chefs d'Etat suivant l'entrée en vigueur du Traité et du présent Additif, il est procédé à la nomination du Secrétaire Exécutif. Celui-ci prête serment devant la Conférence.

### **Section 3 – Dispositions finales**

**Article 50** – Tout Etat membre peut soumettre à la Conférence des chefs d'Etat des projets tendant à la révision du Traité de la C.E.M.A.C., du présent Additif ou des Conventions de l'U.E.A.C., et de l'U.M.A.C. Les modifications sont adoptées à l'unanimité des Etats membres.

Sur proposition du Secrétaire Exécutif, du Gouverneur de la B.E.A.C., ou du dirigeant de tout autre Organisme spécialisé de la Communauté, le Conseil des Ministres ou le Comité Ministériel, peuvent également soumettre des projets de révision du Traité à la Conférence des Chefs d'Etat.

Les modifications entrent en vigueur après avoir été ratifiées par tous les Etats membres en conformité avec leurs règles constitutionnelles respectives.

**Article 51** – Le Traité de la C.E.M.A.C. peut être dénoncé par tout Etat membre. Il cesse d'avoir effet à l'égard de celui-ci le dernier jour du sixième mois suivant la date de notification à la Conférence des Chefs d'Etat. Ce délai peut cependant être abrégé d'un commun accord entre les Etats signataires.

**Article 52** – Le présent Additif sera ratifié à l'initiative des Hautes Parties Contractantes, en conformité avec leurs règles constitutionnelles respectives. Les instruments de ratification seront déposés auprès du Gouvernement de la République du Tchad qui en informera les autres Etats et leur en délivrera copie certifiée conforme.

Le présent Additif entre en vigueur et s'applique sur le territoire de chacun des Etats signataires à compter du premier jour du mois suivant le dépôt de l'instrument de ratification de l'Etat signataire qui procédera le dernier à cette formalité. Toutefois, si le dépôt a lieu moins de quinze jours avant le début du mois suivant, l'entrée en vigueur de l'Additif sera reportée au premier jour du deuxième mois suivant la date de ce dépôt.

## **2- Annexe au Traité instituant la C.E.M.A.C**

### **PREAMBULE**

Le Gouvernement de la République du Cameroun;  
Le Gouvernement de la République Centrafricaine;  
Le Gouvernement de la République du Congo;  
Le Gouvernement de la République Gabonaise;  
Le Gouvernement de la République de Guinée Equatoriale;  
Le Gouvernement de la République du Tchad;

- vu le Traité instituant la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale (C.E.M.A.C.) et les Conventions subséquentes;

- conscients que seul le respect du droit et des obligations incombant aux Etats membres de la C.E.M.A.C. peut permettre son fonctionnement dans l'intérêt de celle-ci, comme dans l'intérêt de chacun des Etats membres;

- conscients qu'il est essentiel que le droit communautaire découlant des Traités et Conventions soit appliqué dans les conditions propres à garantir la mise en place d'une jurisprudence harmonisée; conviennent de ce qui suit:

### **TITRE I**

#### **DISPOSITIONS GENERALES**

**Article 1** La présente Convention, adoptée en application des dispositions des articles 2, 3 et 5 du Traité instituant la C.E.M.A.C., détermine l'organisation et le fonctionnement de la Cour de Justice Communautaire. Dans les présentes, "Union Economique ou U.E.A.C. "Union Monétaire ou U.M.A.C..", "Cour de Justice", "COBAC", "Conseil" et "Secrétariat Exécutif" désignent respectivement l'Union Economique de l'Afrique Centrale, l'Union Monétaire de l'Afrique centrale, la Cour de Justice Communautaire, la Commission Bancaire de l'Afrique Centrale, le Conseil des Ministres et le Secrétariat Exécutif tels que définis dans le Traité de la C.E.M.A.C et son Additif.

**Article 2** La Cour de Justice Communautaire est chargée du contrôle juridictionnel des activités et de l'exécution budgétaire des Institutions de la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale. A ce titre elle est chargée: d'assurer le respect des dispositions des Traités de la C.E.M.A.C. et des Conventions subséquentes par les Etats membres, les Institutions et les Organes de la C.E.M.A.C.; - d'assurer le contrôle des comptes de la C.E.M.A.C.;

- de réaliser par ses Décisions l'harmonisation des jurisprudences dans les matières relevant du domaine des Traités, et de contribuer par ses avis à celle des législations nationales des Etats membres dans ces matières;

- de régler les contestations relatives à sa compétence.

**Article 3** Pour l'accomplissement de ses missions définies à l'article 2 ci-dessus, la Cour de Justice exerce un double rôle : juridictionnel et consultatif.

**Article 4** Dans son rôle juridictionnel, la Cour de Justice rend, en dernier ressort, des Arrêts sur les cas de violation des Traités de la C.E.M.A.C. et des Conventions subséquentes dont



elle est saisie conformément à ses règles de procédure. Elle est juge, en dernier ressort, du contentieux de l'interprétation des Traités, Conventions et autres Actes juridiques de la C.E.M.A.C.. Elle est juge en appel et en dernier ressort des litiges opposant la Commission Bancaire d'Afrique Centrale (COBAC) aux établissements de crédit assujettis. Elle est juge, en premier et dernier ressort, des litiges nés entre la C.E.M.A.C. et les Agents des Institutions de la Communauté, à l'exception de ceux régis par des contrats de droit local.

**Article 5** Les décisions rendues par la Cour de Justice en application de l'article 4 ci-dessus ont l'autorité de la chose jugée et force exécutoire.

**Article 6** Dans son rôle consultatif, la Cour de Justice émet des avis sur la conformité aux normes juridiques de la C.E.M.A.C. des Actes juridiques ou des projets d'Actes initiés par un Etat membre ou un organe de la C.E.M.A.C. dans les matières relevant du domaine des Traités. Elle est consultée à cet effet par l'Etat membre ou l'Organe de la C.E.M.A.C. qui en est l'initiateur.

**Article 7** La Cour de Justice est une Institution indépendante des Etats, des Organes et des autres Institutions. Ses Décisions sont prises au nom de la Communauté.

Les membres de la Cour de Justice exercent leurs fonctions en toute indépendance, dans l'intérêt général de la Communauté.

**Article 8** Le siège de la Cour de Justice est fixé dans un pays autre que celui du siège de l'Union Economique de l'Afrique Centrale, par la Conférence des Chefs d'Etat.

## TITRE II

### DES ORGANES

**Article 9** La Cour de Justice comprend une Chambre judiciaire, une Chambre des Comptes. Chaque Chambre dispose d'un greffe. Elle se compose de treize juges et est dirigée par l'un de ceux-ci élu par ses pairs Premier Président, assisté de deux autres juges élus Présidents de Chambres. Le Premier Président assure la fonction de représentation de la Cour de Justice. Les greffiers assistent les juges dans l'exercice de leurs fonctions.

**Article 10** -L'organisation et le fonctionnement de la Cour de Justice sont précisés dans les statuts visés aux articles 25 et 29 de la présente Convention.

### CHAPITRE I: LA CHAMBRE JUDICIAIRE

**Article 11** La Chambre Judiciaire est chargée du contrôle juridictionnel des activités que les institutions et Organes de la C.E.M.A.C. autres que le Parlement Communautaire et la Cour de Justice. Elle est dirigée par un Président élu par ses pairs parmi les juges qui la composent pour un mandat de trois ans renouvelable une fois.

**Article 12** La Chambre Judiciaire se compose de six juges présentés par les Etats et nommés par la Conférence des Chefs d'Etat pour un mandat de six ans renouvelable une fois. Ils sont choisis parmi des personnalités remplissant les conditions suivantes: - être de bonne moralité;

- présenter des garanties d'indépendance et d'intégrité;

- réunir, en ce qui concerne les magistrats, les conditions requises pour l'exercice dans leur pays respectif des plus hautes fonctions judiciaires ; ou avoir exercé, avec compétence et pendant au moins quinze ans, les fonctions d'avocat, de professeur d'Université de Droit et d'Economie, de notaire ou de conseil juridique.

**Article 13** Un renouvellement de la moitié des juges de la Chambre Judiciaire a lieu tous les trois ans. En vue du premier renouvellement partiel, il est procédé avant l'entrée en fonction des juges, à un tirage au sort destiné à en désigner trois qui reçoivent un mandat limité à trois ans.

**Article 14** La Chambre Judiciaire connaît, sur recours de tout Etat membre, de tout Organe de la C.E.M.A.C. ou de toute personne physique ou morale qui justifie d'un intérêt certain et légitime, de tous les cas de violation des dispositions des Traités de la C.E.M.A.C. et des Conventions subséquentes. Toute partie peut, à l'occasion d'un litige, soulever l'exception d'illégalité d'un Acte juridique d'un Etat membre ou d'un Organe de la C.E.M.A.C. La Chambre Judiciaire, saisie conformément aux alinéas précédents contrôle la légalité des Actes juridiques déferés à sa censure.

**Article 15** Statuant en matière de contrôle de la légalité des Actes juridiques de la C.E.M.A.C. ou d'Actes s'y rapportant, la Chambre Judiciaire peut prononcer la non-conformité des actes entachés de vice de forme, d'incompétence, de détournement de pouvoir ou de violation des règles de droit découlant de la présente Convention ou pris en application de celle-ci.

**Article 16** L'Etat membre ou l'Organe dont l'acte a été jugé non conforme au droit communautaire est tenu de prendre les mesures nécessaires à l'exécution de l'Arrêt de la Chambre Judiciaire. En cas de refus de se conformer, tout Etat membre ou tout Organe de la C.E.M.A.C. en saisit la Conférence des Chefs d'Etat.

**Article 17** La Chambre Judiciaire statue à titre préjudiciel sur l'interprétation du Traité de la C.E.M.A.C. et des Textes subséquents, sur la légalité et l'interprétation des Statuts et des Actes des organes de la C.E.M.A.C., quand une juridiction nationale ou un organisme à fonction juridictionnelle est appelé à en connaître à l'occasion d'un litige.

En outre, chaque fois qu'une juridiction nationale ou un organisme à fonction juridictionnelle saisi de questions de droit ci-dessus doit statuer en dernier ressort, il est tenu de saisir préalablement la Chambre Judiciaire. Cette saisine devient facultative lorsque la juridiction nationale ou l'organisme à fonction juridictionnelle doit statuer à charge d'appel.

**Article 18** Les interprétations données par la Chambre Judiciaire en cas de recours préjudiciel s'imposent à toutes les autorités administratives et juridictionnelles dans l'ensemble des Etats membres. L'inobservation de ces interprétations donne lieu au recours en appréciation de légalité au sens de l'article 4 de la présente Convention.

**Article 19** Si, à la requête du Secrétaire Exécutif, de tout autre Organe de la C.E.M.A.C. ou de toute personne physique ou morale, la Chambre Judiciaire constate que, dans un Etat membre, l'inobservation des règles de procédure du recours préjudiciel donne lieu à des interprétations erronées des Traités de la C.E.M.A.C. et des Conventions subséquentes, des statuts des Organes de la Communauté ou d'autres textes pertinents, elle rend un Arrêt donnant les interprétations exactes. Ces interprétations s'imposent à toutes les autorités administratives et juridictionnelles dans l'Etat concerné, conformément à l'article 18 ci-dessus

**Article 20** La Chambre Judiciaire connaît, en dernier ressort, des litiges relatifs à la réparation des dommages causés par les Organes et Institutions de la Communauté ou par les agents de celle-ci dans l'exercice de leurs fonctions. Elle statue en tenant compte des principes généraux de droit qui sont communs aux droits des Etats membres.

**Article 21** La Chambre Judiciaire connaît en premier et dernier ressort des litiges entre la Communauté et ses agents.

**Article 22** La Chambre Judiciaire connaît des différends entre Etats membres ayant un lien avec le Traité et les textes subséquents si ces différends lui sont soumis, y compris en vertu d'un compromis dont la procédure est déterminée par un Acte additionnel.

**Article 23** Les recours formés devant la Chambre Judiciaire n'ont pas d'effet suspensif. Toutefois, la Chambre Judiciaire peut ordonner le sursis à exécution des actes contestés devant elle.

**Article 24** Dans les affaires dont elle est saisie, la Chambre Judiciaire peut prescrire les mesures provisoires ou conservatoires nécessaires.

**Article 25** Le Statut de la Chambre Judiciaire est établi par un Acte additionnel de la Conférence des Chefs d'Etat. Il précise notamment le statut des greffiers et les modalités de prestation, par les membres de la Chambre, d'un serment de bien et fidèlement remplir leurs fonctions en toute impartialité. La Conférence des Chefs d'Etat adopte également par un Acte additionnel, les règles de procédure établies par la Chambre Judiciaire.

## **CHAPITRE II:**

### **LA CHAMBRE DES COMPTES**

**Article 26** La Chambre des Comptes vérifie les comptes de la Communauté selon les modalités fixées par son Statut. Dans le cadre de la surveillance multilatérale des politiques budgétaires des Etats membres, et conformément à l'article 25 de l'Additif et à l'article 76 de la Convention de l'U.E.A.C., les Cours de Comptes nationales, à l'issue des contrôles effectués par elles, peuvent solliciter en cas de besoin, le concours de la Chambre des Comptes communautaire.

**Article 27** La Chambre des Comptes se compose de six personnalités présentés par les Etats et nommés par la Conférence des Chefs d'Etat pour un mandat de six ans renouvelable une fois. Elles doivent remplir les conditions suivantes:

- être de bonne moralité;
- présenter des garanties d'indépendance et d'intégrité;
- avoir une compétence en matière juridique, économique et financière et une expérience professionnelle d'au moins quinze ans dans ces matières.

**Article 28** Conformément aux dispositions de l'article 9 ci-dessus, les juges de la Chambre des Comptes désignent en leur sein, pour trois ans, le Président de la Chambre. Le mandat de celui-ci est renouvelable une fois.

**Article 29** Le Statut de la Chambre des Comptes est établi par un Acte additionnel de la Conférence des Chefs d'Etat. Il précise notamment le statut des greffiers et les modalités de prestation, par les membres de la Chambre, d'un serment de bien et fidèlement remplir leurs fonctions en toute impartialité. La Conférence des Chefs d'Etat adopte également par un Acte additionnel, les règles de procédure établies par la Chambre des Comptes.

## **TITRE III**

### **DISPOSITIONS FINANCIERES, DIVERSES ET FINALES**

#### **CHAPITRE I: DISPOSITIONS FINANCIERES**

**Article 30** Le budget de fonctionnement de la Cour de Justice est incorporé dans celui de la C.E.M.A.C. La Cour de Justice jouit d'une autonomie de gestion.

#### **CHAPITRE II : DISPOSITIONS DIVERSES**

**Article 31** Le régime des droits, immunités et privilèges accordés à la Cour de Justice et aux membres de ladite Cour est arrêté par voie d'Acte additionnel pris par la Conférence des Chefs d'Etat.

**Article 32** Tout Etat membre, ou le Conseil des Ministres sur proposition du Secrétaire Exécutif, peuvent soumettre à la Conférence des Chefs d'Etat des projets tendant à la révision de la présente Convention. La modification est adoptée à l'unanimité des Etats

membres et entre en vigueur après sa ratification par tous les Etats membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

### **CHAPITRE III: DISPOSITIONS FINALES**

**Article 33** La Chambre judiciaire et la Chambre des comptes sont constituées dans un délai de douze mois après l'entrée en vigueur de la présente Convention. Elles entrent en fonction dès la nomination de leurs membres et la prestation par ceux-ci devant la Conférence des Chefs d'Etat ou, à défaut, devant le Président de ladite Conférence, du serment de bien et fidèlement remplir leurs fonctions en toute impartialité.

**Article 34** La présente Convention sera soumise à la ratification des Hautes Parties Contractantes, conformément à leurs procédures constitutionnelles respectives. Elle entre en vigueur et s'applique sur le territoire de chacun des Etats signataires à compter du premier jour du mois suivant le dépôt de l'instrument de ratification de l'Etat signataire qui procédera le dernier à cette formalité. Toutefois, Si le dépôt a lieu moins de quinze jours avant le début du mois suivant, l'entrée en vigueur de la Convention sera reportée au premier jour du deuxième mois suivant la date de ce dépôt.

**Article 35** Les instruments de ratification seront déposés auprès du Gouvernement de la République du Tchad qui en sera le Gouvernement dépositaire. Le Gouvernement de la République du Tchad informera les Gouvernements des autres Etats signataires, des dépôts des instruments de ratification, et leur en délivrera copies certifiées conformes.

Fait à Libreville, le 05 Juillet 1996

Pour la République du Cameroun

AYANG Luc Représentant S.E.M. Paul BIYA Président de la République

Pour la République du Congo

Professeur Pascal LISSOUBA Président de la République

Pour la République de Guinée Equatoriale

Teodoro OBIANG NGUEMA MBASOGO Président de la République

Pour la République Centrafricaine

Ange Félix PATASSE Président de la République

Pour la République Gabonaise

EL Hadj OMAR BONGO Président de la République

Pour la République du Tchad

Général Idriss DEBY Président de la République

### **3- Traité instituant la C.E.E.A.C**

#### **PREAMBULE**

Le Président de la République populaire d'Angola

Le Président de la République du Burundi

Le Président de la République-Unie du Cameroun

Le Président de la République Centrafricaine

Le Président de la République populaire du Congo,

Le Président de la République gabonaise.

Le Président de la République de Guinée équatoriale

Le Président de la République rwandaise.

Le Président de République la de Sao Tomé-et-Principe

Le Président de la République du Tchad,

Le Président de la République du Zaïre,

CONSCIENTS de la nécessité de promouvoir le développement économique et social de leurs Etats dans le but d'améliorer le niveau de vie de leurs peuples,

#### **RAPPELANT**

- les objectifs énoncés par la Charte de l'Organisation de l'Unité Africaine, notamment en son article 2, paragraphe 1, b) et paragraphe 2,

la Déclaration sur la coopération, le développement et l'indépendance économique de l'Afrique adoptée par la dixième Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement de l'Organisation de l'Unité Africaine (mai 1973),

- la Déclaration d'engagement de Monrovia (juillet 1979) sur les principes directeurs à respecter et les mesures à prendre pour réaliser l'autosuffisance nationale et collective dans le domaine économique et social en vue de l'instauration d'un nouvel ordre économique international,

- le Plan d'action et l'Acte final de Lagos (avril 1980), notamment les mesures visant au développement économique, social et culturel de l'Afrique et définissant, entre autres, celles relatives à la création de structures sous régionales et au renforcement des structures existantes en vue de l'établissement graduel et progressif d'un marché commun africain, prélude à une communauté économique africaine,

- leur engagement solennel contenu dans la Déclaration de Libreville (décembre 1931) de tout mettre en œuvre pour instituer une communauté économique des Etats de l'Afrique centrale.

AYANT A L'ESPRIT les principes du droit international qui régissent les relations entre les Etats, notamment les principes de souveraineté, d'égalité et d'indépendance de tous les Etats, de non-ingérence dans leurs affaires intérieures et le principe de la prééminence du droit dans leurs rapports mutuels,

CONVAINCUS qu'une coopération efficace au sein de grands ensembles soutenue par une politique résolue et concertée favorise le développement économique accéléré et harmonieux de leurs Etats,

CONSCIENTS de ce que le progrès dans la voie de la coopération économique sous régionale ne peut s'accomplir qu'en tenant compte de la situation et des intérêts de chaque Etat,

CONSCIENTS de la diversité des niveaux de développement des pays de la sous-région et particulièrement de la situation des pays sans littoral, insulaires, semi-enclaves et/ou appartenant à la catégorie des pays les moins avancés,

CONVAINCUS que les formes actuelles de coopération économique dans la sous-région constituent des étapes décisives vers une coopération plus étendue,

RECONNAISSANT que les efforts en vue de la coopération sous-régionale ne doivent ni entraver ni contrarier d'autres efforts du même genre pour promouvoir une plus large coopération en Afrique,

DETERMINE à établir les fondements d'un espace économique sous-régional plus large.

PRENANT l'engagement de collaborer sincèrement et activement à la poursuite des buts définis par le présent Traité en s'abstenant notamment de prendre toute mesure susceptible de compromettre la réalisation de ces buts:

DECIDES à mettre en œuvre toutes mesures et à prendre les dispositions requises pour l'adoption de textes législatifs propres à assurer l'exécution des obligations découlant du présent Traité ou résultant des institutions de la Communauté,

DECIDENT d'instituer une communauté économique des Etats de l'Afrique centrale, et

CONVIENNENT de ce qui suit :

## **CHAPITRE PREMIER EXPRESSIONS EMPLOYEES**

### **ARTICLE PREMIER**

Expressions employées

Aux fins du présent Traité, on entend par :

a) «Accord de troc», tout accord en vertu duquel des articles sont importés dans un Etat membre, articles dont l'importation peut être réglée, en totalité ou en partie, par un échange direct de marchandises;

b) «Comité», tout comité créé par l'article 26 du présent Traité ou en vertu de celui-ci ;

c) «Commission», la Commission consultative créée par l'article 23 du présent Traité;

d) «Communauté», la Communauté économique des Etats de l'Afrique centrale dont l'article 2 du présent Traité porte création;

e) «Conférence», la réunion des Chefs d'Etat et de Gouvernement de la Communauté instituée en vertu de l'article 8 du présent Traité;

f) «Conseil», toute réunion des ministres dont l'article 12 du présent Traité porte création;

g) «Cour de justice», la Cour de justice de la communauté dont l'article 16 du présent Traité porte création;

h) «Droit de douane», le droit protecteur et les taxes d'effet équivalent perçus sur les marchandises du fait de leur importation;

i) «Droits fiscaux à l'importation», le droit non protecteur et les taxes d'effet équivalent perçus sur les marchandises du fait de leur importation;

j) «Droits et taxes à l'exportation», le droit de sortie et les taxes d'effet équivalent perçus sur les marchandises du fait de leur exportation;

k) «Droits et taxes de douane», l'ensemble des droits et taxes tels que définis ci-dessus;

l) «Etat membre», tout Etat membre de la communauté;

m) «Etat tiers», tout Etat autre qu'un Etat membre;

n) «Fonds», le Fonds de coopération et de développement créé par l'article 75 du présent Traité;

o) «Marchandises en transit», les marchandises acheminées entre deux Etats membres ou entre un Etat membre et un pays tiers et traversant un ou plusieurs Etats membres;

p) «Personne», une personne physique ou morale;

q) «Régime des échanges intra-communautaires», les avantages accordés aux marchandises mentionnées au paragraphe 1 de l'article 30 du présent Traité;

r) «Ressortissant de la Communauté», toute personne physique considérée comme citoyen d'un Etat membre conformément aux lois en vigueur dans cet Etat; les personnes morales constituées conformément à la législation en vigueur dans un Etat membre sont assimilées aux personnes physiques, à condition que leur siège social soit établi dans ledit Etat et qu'au moins 30 p. 100 de leur capital social soit détenu par des citoyens ou des organismes publics de cet Etat membre;

s) «Secrétaire général», le Secrétaire général de la Communauté prévu à l'article 19 du présent Traité;

t) «Secrétariat général», le Secrétariat général de la Communauté dont l'article 19 du présent Traité porte création;

u) «Traité», le Traité instituant la Communauté.

## CHAPITRE II

### CREATION. PRINCIPES, OBJECTIFS ET MODALITES

#### ARTICLE 2

##### **Création de la Communauté**

Par le présent Traité, LES HAUTES PARTIES CONTRACTANTES instituent entre elles une Communauté économique des Etats de l'Afrique centrale (CEEAC), ci-après dénommée «La Communauté».

#### ARTICLE 3

##### **Principes**

Par le présent Traité. LES HAUTES PARTIES CONTRACTANTES s'engagent à respecter les principes du droit international qui régissent les relations entre les Etats, notamment les principes de souveraineté, d'égalité et d'indépendance de tous les Etats, de bon voisinage, de non-ingérence dans leurs affaires intérieures, de non recours à la force

pour le règlement des différends et le respect de la prééminence du droit dans leurs rapports mutuels.

## **ARTICLE 4**

### **Objectifs de la Communauté**

1. Le but de la Communauté est de promouvoir et de renforcer une coopération harmonieuse et un développement équilibré et auto-entretenu dans tous les domaines de l'activité économique et sociale, en particulier dans les domaines de l'industrie, des transports et communications, de l'énergie, de l'agriculture, des ressources naturelles, du commerce, des douanes, des questions monétaires et financières, des ressources humaines, du tourisme, de l'enseignement, du perfectionnement, de la culture, de la science et de la technologie et du mouvement des personnes, en vue de réaliser l'autonomie collective, d'élever le niveau, de vie des populations, d'accroître et de maintenir la stabilité économique, de renforcer les étroites relations pacifiques entre ses Etats membres et de contribuer au progrès et au développement du continent africain.

2. Aux fins énoncées au paragraphe 1 ci-dessus et conformément aux dispositions pertinentes du présent Traité, la Communauté a pour objectifs :

a) l'élimination, entre les Etats membres, des droits de douane et toutes autres taxes -d'effet équivalent à l'importation et à l'exportation des marchandises;

b) l'abolition, entre les Etats membres, des restrictions quantitatives et autres entraves au commerce;

c) l'établissement et le maintien d'un tarif douanier extérieur commun;

d) l'établissement d'une politique commerciale à l'égard des Etats tiers;

e) la suppression progressive, entre les Etats membres, des obstacles à la libre circulation des personnes, des biens, des services, des capitaux et au droit d'établissement;

f) l'harmonisation des politiques nationales en vue de la promotion des activités communautaires, notamment dans les domaines de l'industrie, des transports et communications, de l'énergie, de l'agriculture, des ressources naturelles, du commerce, de la monnaie et des finances, des ressources humaines, du tourisme, de l'enseignement et de la culture de la science et de la technique;

g) la création d'un Fonds de coopération et de développement;

h) le développement rapide des Etats membres sans littoral, insulaires, partiellement insulaires, semi-enclavés, et/ou appartenant à la catégorie des pays les moins avancés;

\* i) toutes autres activités visant à atteindre les objectifs communautaires que les Etats membres pourront entreprendre en commun.

## **ARTICLE 5**

### **Engagement général**

1. Les Etats membres s'engagent à orienter leurs efforts pour réunir les conditions favorables au développement de la Communauté et à la réalisation de ses objectifs ainsi qu'à l'harmonisation de leurs politiques pour la concrétisation desdits objectifs à travers les institutions de la Communauté. Ils s'abstiennent de prendre toute mesure unilatérale susceptible d'en compromettre la réalisation.

2. Chaque Etat membre s'engage à prendre toutes les dispositions conformément à ses procédures constitutionnelles pour assurer l'adoption et la diffusion des textes législatifs nécessaires à l'exécution des dispositions du présent Traité.



## **ARTICLE 6**

### **Modalités de mise en place de la Communauté**

1- La Communauté économique des Etats de l'Afrique centrale est progressivement mise en place au cours d'une période de douze années subdivisée en trois étapes de quatre années chacune.

2. A chaque étape est assigné un ensemble d'actions qui doivent être engagées et poursuivies concurremment de la manière suivante :

a) Première étape : stabilité du régime fiscal et douanier en vigueur à la date de l'entrée en application du Traité, et élaboration des études afin de fixer le calendrier pour l'élimination progressive des obstacles tarifaires et non tarifaires au commerce intra-communautaire fixation d'un calendrier des hausses ou des baisses des tarifs douaniers des Etats membres vers un tarif extérieur commun;

b) Deuxième étape : création d'une zone de libre échange (application du calendrier pour l'élimination progressive des obstacles tarifaires et non tarifaires au commerce intra-communautaire

c) Troisième étape : mise en place de l'union douanière (adoption du tarif extérieur commun).

3. Le passage d'une étape à l'autre est conditionné par la constatation que l'essentiel des objectifs spécifiques fixés par le présent Traité ou la Conférence a été atteint et que les engagements ont été tenus.

La Conférence, sur proposition du Conseil, constate que les objectifs assignés à une étape ont été atteints et décide du passage à l'étape suivante.

4. La durée totale des étapes ne peut être prolongée ou abrégée qu'en vertu d'une décision adoptée par consensus. Toutefois, les décisions prises ne peuvent avoir pour effet de ramener la période de transition à dix ans ou de la prolonger au-delà de vingt ans à partir de l'entrée en vigueur du présent Traité.

## **CHAPITRE III**

### **INSTITUTIONS DE LA COMMUNAUTE**

## **ARTICLE 7**

### **Institutions**

1. Les institutions de la Communauté sont :

a) La Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement;

b) Le Conseil des ministres;

c) La Cour de justice;

d) Le secrétariat général;

e) La Commission consultative;

f) Tout Comité ou organe technique spécialisé créé ou prévu par le présent Traité.

2. Les institutions de la Communauté exercent leurs fonctions et agissent dans les limites des pouvoirs qui leur sont conférés par le présent Traité.

## **CONFERENCE DES CHEFS D'ETAT ET DE GOUVERNEMENT**

### **ARTICLE 8 : Création et composition**

1. Il est créé une Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement de la Communauté.

2. La Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement est l'organe suprême de la Communauté.

3. Elle se compose des chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres

### **ARTICLE 9 : Compétence**

1. La Conférence est chargée de la réalisation des objectifs de la Communauté.

2. A cet effet, elle :

a) définit la politique générale et les grandes orientations de la Communauté, oriente et harmonise les politiques socio-économiques des Etats membres;

b) prend, conformément aux dispositions du présent Traité, toute mesure en vue d'atteindre les objectifs de la Communauté;

c) assure le contrôle du fonctionnement des institutions de la Communauté;

d) établit son règlement intérieur et approuve celui du Conseil des ministres;

e) approuve l'organigramme du secrétariat général de la Communauté;

f) nomme le Secrétaire général, les secrétaires généraux adjoints, le contrôleur financier et l'agent comptable;

g) nomme un collège de commissaires aux comptes sur proposition du Conseil des ministres;

h) arrête le budget de la Communauté et fixe la contribution annuelle de chaque Etat membre sur proposition du Conseil des ministres;

i) peut déléguer au Conseil des ministres le pouvoir de prendre des décisions et des directives dans les matières qui relèvent de sa compétence;

j) saisit la Cour de justice lorsqu'elle constate par un vote acquis à la majorité des deux tiers qu'un Etat membre manque à une ou plusieurs des obligations qui lui incombent en vertu du présent Traité, d'une décision ou d'une directive de la Conférence ou d'un règlement du Conseil des ministres;

k) peut demander à la Cour de justice un avis consultatif sur toute question juridique fixe le statut du personnel du secrétariat général.

3. Dans l'exercice de ses fonctions, la Conférence est assistée du Conseil des ministres.

4 Elle exerce toutes autres compétences que lui reconnaît le présent Traité.

### **ARTICLE 10 : Organisation**

1. La Conférence se réunit une fois par an en session ordinaire. Elle peut être convoquée en session extraordinaire à l'initiative du Président de la Conférence ou à la demande d'un Etat membre sous réserve de l'approbation des deux tiers de ses membres.

2. La présidence de la Conférence est assurée chaque année par l'un des chefs d'Etat selon l'ordre alphabétique de désignation des Etats membres indiqués dans le présent Traité.

3. Dans l'éventualité où de nouveaux Etats adhèreraient à la Communauté, leurs chefs d'Etat assureraient la présidence de la Conférence à la suite de l'Etat membre signataire du présent Traité placé le dernier dans l'ordre alphabétique.

#### **ARTICLE 11 : Décision et directive**

1. La Conférence agit par décision et directive.

2. Les décisions ont force obligatoire à l'égard des Etats membres et des institutions de la Communauté, à l'exclusion de la Cour de justice.

Elles sont exécutoires de plein droit dans les Etats membres trente jours (30) après la date de leur publication au journal officiel de la Communauté.

3. Les directives ont force obligatoire à l'égard des institutions auxquelles elles s'adressent, à l'exclusion de la Cour de justice.

Elles prennent effet dès leur notification et sont publiées au journal officiel de la Communauté.

4. Sauf dispositions contraires du présent Traité, les décisions et directives de la Conférence sont prises par consensus.

### **CONSEIL DES MINISTRES**

#### **ARTICLE 12 : Création et composition**

1. est créé un Conseil des ministres de la Communauté.

2. Le Conseil des ministres se compose des ministres chargés des questions de développement économique ou de tout autre Ministre désigné à cet effet par chaque Etat membre.

#### **ARTICLE 13 : Attributions**

1. Le Conseil est chargé d'assurer le fonctionnement et le développement de la Communauté.

2. A cet effet, il :

a) formule des recommandations à l'intention de la Conférence sur toute action tendant à la réalisation des objectifs de la Communauté dans le cadre de la politique générale et des grandes orientations définies et arrêtées par la Conférence;

b) oriente les activités des autres institutions subordonnées de la Communauté;

c) soumet à la Conférence le projet de budget de la Communauté et lui propose la contribution annuelle de chaque Etat membre;

d) propose à la Conférence la nomination du Collège des commissaires aux comptes;

e) élabore son règlement intérieur et le soumet à l'approbation de la Conférence;

f) exerce toutes attributions que lui reconnaît le présent Traité ou toute compétence que la Conférence pourra lui déléguer;

g) peut demander à la Cour de justice des avis consultatifs sur toute question juridique.

#### **ARTICLE 14 : Organisation.**

1. Le Conseil se réunit deux fois par an en session ordinaire. L'une des sessions doit précéder la session ordinaire de la Conférence.

Il peut être convoqué en session extraordinaire à l'initiative de son Président ou à la demande d'un Etat membre, sous réserve de l'approbation des deux tiers de ses membres.

2. La présidence du Conseil est assurée par le Ministre de l'Etat membre dont le Chef d'Etat préside la Conférence.

### **ARTICLE 15 : Règlement**

1. Le Conseil agit par règlement.

2. Les règlements ont force obligatoire à regard des Etats membres et des institutions auxquelles ils s'adressent, à l'exclusion de la Cour de justice. Ils sont exécutoires de plein droit dans les Etats membres trente jours (30) après la date de leur publication au journal officiel de la Communauté.

Ils prennent effet à l'égard des institutions auxquelles ils s'adressent dès leur notification.

3. Sauf dispositions contraires du présent Traité, les règlements du Conseil sont pris par consensus.

## **COUR DE JUSTICE**

### **ARTICLE 16 : Création et compétence**

1. Il est créé une Cour de justice de la Communauté.

2. La Cour de justice assure le respect du droit dans l'interprétation et l'application du présent Traité et statue sur les litiges dont elle peut être saisie en vertu des dispositions du présent Traité.

3. A cet effet, elle :

a) contrôle la légalité des décisions, directives et règlements des institutions de la Communauté;

b) se prononce sur les recours pour incompétence, excès de pouvoir, violation des formes substantielles des dispositions du présent Traité formulés par un Etat membre ou la Conférence.

c) statue à titre préjudiciel :

sur l'interprétation du présent Traité;

sur la validité des décisions, directives et règlements pris par les institutions de la Communauté;

d) donne des avis consultatifs sur toute question juridique, à la demande de la Conférence du Conseil.

4 - Des décisions prises par une Conférence en vertu du présent Traité peuvent attribuer la Cour compétence pour connaître d'autres litiges.

### **ARTICLE 17 : Arrêts de la Cour**

Les arrêts de la Cour de justice ont force obligatoire à l'égard des Etats membres et des institutions de la Communauté.

### **ARTICLE 18 : Organisation**

La composition, la procédure, le statut et les autres questions concernant la Cour sont déterminés par la Conférence.

## **SECRETARIAT GENERAL**

### **ARTICLE 19      Création et composition**

1. Il est créé un secrétariat général de la Communauté.
2. "Le secrétariat général comprend un Secrétaire général, des secrétaires généraux adjoint»,  
un contrôleur financier, un agent comptable et le personnel que peut exiger le fonctionnement de la Communauté

### **ARTICLE 20      Attributions**

1. Le Secrétaire général est le principal administrateur exécutif de la Communauté.
2. A cet effet, il a pour mission :
  - a) de préparer et d'exécuter les décisions et les directives de la Conférence et les règlements du Conseil;
  - b) de promouvoir les programmes de développement et les projets communautaires;
  - c) d'élaborer le projet de budget de la Communauté et d'en assurer l'exécution;
  - d) d'établir annuellement le programme d'action de la Communauté;  
de présenter, un rapport sur les activités de la Communauté à toutes les réunions de la Conférence et du Conseil;
  - f) de prépare les réunions de la Conférence et du Conseil et d'assurer le secrétariat auprès des différents organes.
  - g) d'effectuer des études en vue d'atteindre les objectifs de la Communauté et de faire des propositions susceptibles de contribuer au fonctionnement et au développement harmonieux de la Communauté peut à cet effet demander à un Etat membre de lui fournir tous les renseignements nécessaires;
  - h) de recruter le personnel du secrétariat général et nommer aux fonctions autres que celles prévues à l'article 9, paragraphes 2 f) du présent Traité.

### **ARTICLE 21 : Nominations**

1. Le Secrétaire général et les secrétaires généraux adjoints sont nommés par la Conférence pour un mandat de quatre ans renouvelable une seule fois.
2. Les ressortissants de l'Etat qui abrite le siège de la Communauté ne peuvent être nommés au poste de Secrétaire général.
3. Le contrôleur financier et l'agent comptable sont nommés par la Conférence pour un mandat de trois ans renouvelable.
4. Lors de la nomination du personnel du secrétariat général, il sera tenu compte, en plus des conditions d'intégrité morale et de compétence, d'une répartition équitable des postes entre les ressortissants de tous les Etats membres.

### **ARTICLE 22**

#### **Rapports entre le personnel du secrétariat général et les Etats membres**

1. Dans l'accomplissement de leurs fonctions, le Secrétaire général, les secrétaires généraux adjoints, le contrôleur financier, l'agent comptable et le personnel du secrétariat général ne sont responsables que devant la Communauté.

A cet effet, ils ne peuvent ni solliciter, ni accepter d'instructions d'aucun gouvernement, d'aucune instance nationale ou internationale extérieure à la Communauté.

Ils doivent s'abstenir de toute attitude incompatible avec leur qualité de fonctionnaire international.

2.- Chaque Etat membre s'engage à ne pas influencer le personnel du secrétariat général, dans l'accomplissement de ces devoirs et à respecter le caractère international des fonctions de secrétaire général, de secrétaire général adjoint, de contrôleur financier, d'agent comptable et de tout autre fonctionnaire du secrétariat général.

3. Les Etats membres s'engagent à coopérer avec le secrétariat général et à l'aider dans l'accomplissement de la mission qui lui est confiée en vertu du présent Traité.

## **COMMISSION CONSULTATIVE**

### **ARTICLE 23 : Création et composition**

1. Il est créé une Commission consultative de la Communauté.
2. La Commission consultative se compose d'experts désignés par les Etats membres.

### **ARTICLE 24**

Attributions 1. La Commission consultative est chargée d'étudier ou d'instruire, sous la responsabilité du Conseil, les questions et projets que lui soumettent les autres institutions de la Communauté.

2. A cet effet, elle :
  - a) assiste le Conseil dans l'exercice de ses fonctions;
  - b) examine les rapports des comités techniques spécialisés et fait des recommandations au Conseil;
  - c) s'acquitte de toutes autres missions qui lui sont confiées en application du présent Traité.

### **ARTICLE 25 : Organisation**

1. Sous réserve des règlements du Conseil, la Commission se réunit aussi souvent que nécessaire à la bonne exécution de sa mission.

2. Elle élabore son règlement intérieur et le soumet au Conseil pour approbation.

## **COMITES TECHNIQUES SPECIALISES**

### **ARTICLE 26**

1. Les comités techniques spécialisés sont créés en application des protocoles annexes au présent Traité ou peuvent être créés par la Conférence sur recommandation du Conseil.

2. Ils agissent dans le cadre des missions, qui leur sont confiées.

3. Sous réserve des règlements du Conseil, les comités techniques spécialisés se réunissent aussi souvent que nécessaire à une bonne exécution de leurs missions.

4. ils élaborent leur règlement intérieur et le soumettent au Conseil pour approbation.

## **CHAPITRE IV : LIBERALISATION DES ECHANGES**

### **ARTICLE 27 : Union douanière**

Les Etats membres conviennent d'établir progressivement entre eux, au cours d'une période transitoire telle que prévue à l'article 6 du présent Traité, une Union douanière qui comporte :

a) l'élimination, entre les Etats membres, des droits de douane, des contingentements, restrictions ou prohibitions ainsi que les obstacles d'ordre administratif au commerce;

b) l'adoption par les Etats membres d'un tarif douanier extérieur commun.

### **ARTICLE 28 : Elimination des droits de douane entre les Etats membres**

1. Au cours de la première étape, les Etats membres s'abstiennent de créer entre eux de nouveaux droits de douane et d'augmenter ceux qu'ils appliquent dans leurs relations commerciales mutuelles. Ils feront parvenir régulièrement au Secrétaire général toutes informations relatives aux droits de douane, pour étude.

2. A la fin de la première étape et au cours de la deuxième étape, les Etats membres réduisent progressivement et éliminent finalement entre eux les droits de douane, selon un programme qui est fixé par la Conférence sur proposition du Conseil.

3. La Conférence peut, à tout moment, sur recommandation du Conseil, décider que tout droit de douane soit réduit plus rapidement ou supprimé plus tôt. Toutefois, le Conseil examine la question au moins douze mois avant la date à laquelle cette réduction ou cette suppression doit s'appliquer à une partie ou à la totalité des marchandises et à certains ou à tous les Etats membres; il présente le résultat de cet examen à la Conférence pour décision.

### **ARTICLE 29 : Etablissement d'un tarif douanier extérieur commun**

1. Les Etats membres conviennent de l'établissement progressif d'un tarif douanier extérieur commun, applicable aux marchandises importées dans les Etats membres en provenance de pays tiers.

2. A la fin de la première étape et au cours de la deuxième étape, les Etats membres suppriment, conformément à un programme à proposer par le Conseil, les différences qui existent entre les taux de droits de douane inscrits dans leurs tarifs douaniers respectifs.

3. A la fin de la deuxième étape et au cours de la troisième étape, le Conseil proposera à la Conférence l'adoption d'une nomenclature douanière et statistique commune à tous les Etats membres.

### **ARTICLE 30 : Régime des échanges intra-communautaires**

1. A la fin de la deuxième étape, aucun Etat membre ne prélèvera de droits de douane sur les marchandises originaires d'un Etat membre et transférées à un autre Etat membre. Il en est de même des marchandises en provenance des pays tiers qui se trouvent en libre pratique dans les Etats membres et transférées d'un Etat membre à un autre Etat membre.

2. La définition de cette notion de produits originaires des Etats membres et les règles régissant l'application du présent article figurent dans le protocole annexé au présent Traité en tant qu'Annexé

3. Sont considérés comme étant en libre pratique dans un Etat membre les produits en provenance des pays tiers pour lesquels les formalités d'importation ont été accomplies et les droits de douane perçus dans cet Etat membre, et qui n'ont pas bénéficié d'une ristourne partielle ou totale de ces droits.

4. Les Etats membres s'engagent à ne pas adopter des textes législatifs qui impliquent une discrimination directe ou indirecte à l'égard des produits identiques ou similaires d'un autre Etat membre.

#### **ARTICLE 31 : Déséquilibre du commerce**

1. Conformément aux dispositions du présent article, le commerce est déséquilibré lorsque :

a) les importations d'un produit particulier par un Etat membre en provenance d'un autre Etat membre augmentent d'une manière significative;

b) cette augmentation des importations cause ou risque de causer un préjudice grave à la fabrication de ce produit par l'Etat membre importateur.

2. Lorsqu'un Etat membre est victime d'un déséquilibre du commerce résultant d'une réduction ou suppression abusive des droits et taxes opérés par un autre Etat membre, par suite du commerce non enregistré ou pour toute autre cause, il adresse un rapport au Secrétaire général qui saisit le Conseil.

Le Conseil propose à la Conférence les mesures à prendre.

#### **ARTICLE 32 : Imposition intérieure**

1. Les Etats membres s'engagent à ne pas appliquer directement ou indirectement aux marchandises originaires des Etats membres et importées dans tout Etat membre une imposition intérieure supérieure à celle qui frappe des produits nationaux similaires et à ne pas percevoir ladite imposition dans le but d'assurer auxdits produits une protection effective.

2. Les Etats membres éliminent progressivement toute imposition intérieure destinée à la protection des produits nationaux similaires dans les mêmes conditions que celles prévues à l'article 28 du présent Traité. Au cas où, en raison des obligations découlant d'un accord conclu par un Etat membre, celui-ci se trouve dans l'impossibilité de se conformer aux dispositions du présent article, ledit Etat membre notifie ce fait au Conseil et s'engage à ne pas proroger ni renouveler cet accord à son expiration, sous réserve des dispositions de l'article 31.

#### **ARTICLE 33 : Obstacles non tarifaires au commerce ultra-communautaire**

1. Sous réserve des dispositions du présent article, chaque Etat membre dès l'entrée en vigueur définitive du présent Traité, s'engage à assouplir progressivement et à éliminer finalement au plus tard à la fin de la deuxième étape et conformément au paragraphe 2 du présent article, les contingentements, restrictions ou prohibitions alors en vigueur, qui s'appliquent aux transferts vers ledit Etat membre de marchandises originaires des autres Etats membres et, sous réserve des dispositions ou des autorisations du présent Traité, s'engage à s'abstenir par la suite d'imposer d'autres restrictions ou prohibitions en ce qui concerne lesdites marchandises.

2 -la Commission, après avoir considéré les propositions que le Secrétaire général lui aura transmises, recommande au Conseil pour approbation un programme tendant à l'assouplissement progressif et, en définitive, à l'élimination, au plus tard à la fin de la deuxième étape, de tous les contingentements, restrictions ou prohibitions qui s'appliquent dans un Etat membre à l'importation de marchandises originaires des autres Etats membres, étant entendu que le Conseil peut décider par la suite que tous les contingentements, restrictions ou prohibitions soient assouplis plus rapidement ou éliminés plus tôt que ne le prévoient les dispositions du présent paragraphe.

3. Les dispositions spéciales en matière de restrictions, prohibitions, contingentements, dumping, subventions et pratiques discriminatoires font l'objet d'un



protocole relatif aux obstacles non tarifaires au commerce joint au présent Traité en tant qu'Annexé.

#### **ARTICLE 34 Exceptions**

1. Nonobstant, les" dispositions de l'article 33, tout Etat-membre, après avoir notifié son intention aux-autres Etats membres, est habilité à imposer ou à continuer d'imposer des restrictions ou des prohibitions qui concernent :

- a) l'application des lois et des règlements de sécurité;
- b) la réglementation relative aux armes, aux munitions, aux autres matériels de guerre et équipements militaires;
- c) la protection de la santé ou de la vie des hommes, des animaux et des plantes ou la protection de la moralité publique.
- d) le transfert d'or, d'argent, de platine et de pierres précieuses;
- e) la protection des trésors nationaux ayant une valeur artistique, archéologique ou la protection de la propriété industrielle et commerciale;
- f) la réglementation relative aux matières nucléaires, aux produits radioactifs ou tout autre matériel utilisé dans la mise au point ou l'exploitation de l'énergie nucléaire;
- g) la réglementation des produits stratégiques.

2. Toutefois, ces prohibitions ou restrictions ne doivent constituer en aucun cas ni un moyen de discrimination arbitraire, ni une restriction déguisée dans le commerce entre Etats membres.

3. Lorsqu'un Etat membre se heurte à des difficultés de balance des paiements dues à l'application des dispositions du présent chapitre, il est habilité, à condition qu'il ait pris toutes mesures utiles raisonnables pour surmonter ces difficultés, à imposer des restrictions quantitatives ou équivalentes ou des prohibitions sur les marchandises originaires des autres Etats membres, mais exclusivement en vue de surmonter lesdites difficultés.

4. En vue de protéger une industrie naissante ou stratégique, un Etat membre peut, sous réserve d'avoir pris toutes les mesures raisonnables conséquentes, imposer, dans le seul but de protéger cette industrie pendant une période donnée qui sera déterminée par le Conseil, des restrictions quantitatives ou équivalentes ou des prohibitions sur des marchandises semblables originaires des autres Etats membres.

5. Un Etat membre, qui impose des restrictions quantitatives ou équivalentes ou des prohibitions aux termes des paragraphes 1, 3 et 4 du présent article, adresse un rapport au Secrétaire général qui saisit le Conseil en vue de déterminer la durée d'application de ces mesures.

6. Le Conseil observe en permanence le fonctionnement des restrictions quantitatives ou équivalentes ou des prohibitions imposées en vertu des dispositions des paragraphes 1, 3 et 4 du présent article et prend les mesures nécessaires à ce sujet.

#### **ARTICLE 35 : Traitement de la nation la plus favorisée**

1. Les Etats membres s'accordent, en ce qui concerne le commerce intracommunautaire, le traitement de la nation la plus favorisée. En aucun cas, les concessions tarifaires consenties à un pays tiers en application d'un accord conclu avec un Etat membre ne peuvent être plus favorables que celles qui sont appliquées en vertu du présent Traité.

2. Le texte des accords visés au paragraphe 1 du présent article est communiqué au Secrétaire général par les Etats qui y sont parties.

3. Aucun accord conclu entre un Etat membre et un pays tiers prévoyant l'octroi de concessions tarifaires ne peut être incompatible avec les obligations assumées en vertu du présent Traité.

4. Aucun Etat membre ne peut conclure avec un pays tiers un accord en vertu duquel celui-ci accorderait à l'Etat membre des concessions tarifaires qui ne seraient pas octroyées aux autres Etats membres.

#### **ARTICLE 36 : Réexportation de marchandises et transit**

Conformément aux dispositions du présent article, les Etats membres s'engagent :

a) à faciliter la réexportation des marchandises entre eux, conformément aux dispositions du Protocole sur la réexportation des marchandises joint au présent Traité en tant qu'Annexé III.' et ce, en attendant l'étape de mise en place de l'union douanière;

b) à s'accorder mutuellement la liberté de transit à travers leur territoire pour les marchandises acheminées à destination ou en provenance d'un autre Etat membre conformément aux dispositions du Protocole sur le transit ultra-communautaire joint au présent Traité en tant qu'Annexé IV.

#### **ARTICLE 37 : Administration douanière**

Les Etats membres, conformément aux dispositions du Protocole sur la coopération douanière joint au présent Traité en tant qu'Annexé V, prennent toutes mesures utiles pour harmoniser et normaliser leur réglementation et leurs formalités douanières de façon à permettre l'application efficace des dispositions du présent chapitre et à faciliter le mouvement des marchandises et des services à travers leurs frontières.

#### **ARTICLE 38 : Détournement de trafic résultant d'accords de troc**

1. Si, à la suite d'un accord de troc portant sur une catégorie donnée d'articles conclu entre un Etat membre ou une personne physique ou morale relevant dudit Etat et un pays tiers ou une personne physique ou morale relevant dudit pays, il se produit, en ce qui concerne ladite catégorie d'articles, un important détournement de trafic au préjudice, d'articles importés d'un autre Etat membre et qui y sont manufacturés en faveur d'articles importés en vertu dudit accord, l'Etat membre qui importe lesdits articles prend des mesures efficaces pour remédier à ce détournement.

2. Afin de déterminer si, aux fins du présent article, un détournement de trafic s'est produit en ce qui concerne une catégorie donnée d'articles, il est tenu compte de toutes les statistiques commerciales pertinentes et autres données concernant la catégorie d'articles disponibles pour la période de six mois précédant une plainte d'un Etat membre concerné résultant d'un détournement de trafic, ainsi que de la moyenne de deux périodes comparables de six mois au cours des 24 mois qui ont précédé la première importation de marchandises en vertu de l'accord de troc.

3. Le Secrétaire général saisit de la question le Conseil, qui l'examine et la soumet à la Conférence pour décision.

#### **ARTICLE 39 : Création du Fonds de compensation pour perte de recettes**

1. Il est créé un Fonds de compensation pour perte de recettes.

2. Un Protocole relatif aux ressources et à l'utilisation du Fonds est joint au présent Traité en tant qu'Annexé VI.

## CHAPITRE V

### LIBRE CIRCULATION, RESIDENCE ET DROIT D'ETABLISSEMENT

#### ARTICLE 40

1. Les citoyens des Etats membres sont considérés comme des ressortissants de la Communauté. En conséquence, les Etats membres conviennent, conformément aux dispositions du Protocole relatif à la libre circulation et au droit d'établissement des personnes joint au présent Traité en tant qu' Annexe VII, de faciliter progressivement les formalités relatives à leur circulation et à leur établissement à l'intérieur de la Communauté.

2. Aux fins de l'application du Protocole VII, les personnes morales constituées conformément à la législation en vigueur dans un Etat membre sont assimilées aux personnes physiques.

## CHAPITRE VI

### COOPERATION DANS LES DOMAINES MONETAIRE, FINANCIER ET DES PAIEMENTS

#### ARTICLE 41 : Monnaie, finances et paiements

1. Les Etats membres conviennent d'harmoniser leurs politiques dans les domaines monétaire, financier et des paiements en vue de susciter la confiance dans leurs monnaies respectives d'assurer le bon fonctionnement de la Communauté, de promouvoir la réalisation de ses objectifs et la coopération monétaire et financière entre eux et les autres pays africains.

2. Aux fins du paragraphe 1 du présent article, le Secrétaire général, en liaison avec les comités sous régionaux concernés de l'Association des banques centrales africaines :

a) formule à l'intention du Conseil des recommandations sur l'harmonisation des politiques économiques et financières des Etats membres;

b) accorde une attention constante aux problèmes relatifs à la balance des paiements des Etats membres et entreprend toutes études y relatives;

c) étudie l'évolution des économies des Etats membres;

d) émet des recommandations au Conseil concernant la mise en place, à court terme, de systèmes bilatéraux de règlement des paiements entre les Etats membres et à long terme, d'un système multilatéral de règlement des paiements et d'une union monétaire.

3. Conformément aux dispositions du Protocole relatif à la Chambre de compensation joint au présent Traité en tant qu'Annexe VIII, les Etats membres s'engagent à favoriser le commerce des marchandises et des services au sein de la Communauté par le biais d'une Chambre de compensation.

#### ARTICLE 42 : Circulation des capitaux

Dès l'entrée en vigueur du présent Traité, la Conférence prend, sur proposition du Conseil, après avis conforme de la Commission consultative, des mesures tendant à la coordination progressive des politiques nationales en matière de change en ce qui concerne les mouvements de capitaux entre les Etats membres et les États tiers.

## **CHAPITRE VII**

### **COOPERATION EN MATIERE D'AGRICULTURE ET D'ALIMENTATION**

#### **ARTICLE 43**

1. Les Etats membres conviennent de coopérer dans les domaines de l'agriculture, de la sylviculture, de l'élevage et de la pêche. Cette coopération a pour objectifs :

a) le relèvement du niveau de vie des populations rurales, en particulier par l'augmentation des revenus, grâce à l'accroissement de la production agricole, forestière et de pêche et la création d'emplois;

b) la satisfaction des besoins alimentaires des populations et le renforcement de la sécurité alimentaire, notamment par l'amélioration quantitative et qualitative de la production vivrière et la définition d'une politique d'échanges et de réserves alimentaires;

c) l'amélioration des conditions de vie et de travail en milieu rural;

d) la valorisation sur place des productions agricoles, par la transformation des produits végétaux et animaux;

e) le développement de la capacité des populations à assurer leur propre développement, notamment par une plus grande maîtrise de leur environnement technique et économique.

2. A cet effet, les Etats membres s'engagent à :

a) se concerter en vue d'harmoniser leurs politiques agricoles;

b) procéder à des échanges réguliers d'informations sur les expériences et les résultats des recherches en cours sur leurs territoires respectifs ainsi que sur les programmes de développement rural;

c) élaborer, selon les besoins, des programmes communs de formation et de recyclage des cadres dans les institutions existantes ou à créer;

d) prendre toutes dispositions nécessaires pour élaborer progressivement une politique commune, notamment dans les domaines de la recherche et de la formation de la production, de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles, forestiers, de l'élevage et de la pêche.

3. Aux fins du présent chapitre, les Etats membres conviennent de coopérer conformément au Protocole IX annexé au présent Traité.

#### **ARTICLE 44**

Pour la mise en œuvre des actions de coopération prévues à l'article 43 ci-dessus, et afin d'améliorer l'efficacité des services, le Secrétaire général formule des propositions au Conseil en vue de l'application de cette politique agricole commune.

## **CHAPITRE VIII**

### **COOPERATION EN MATIERE D'INDUSTRIE**

#### **ARTICLE 45**

1. En vue de réaliser l'intégration de leurs économies, les Etats membres conviennent d'harmoniser leurs politiques d'industrialisation dans la sous-région.

2. A cet effet, ils s'engagent à :

a) communiquer leurs plans de développement et les programmes d'exécution de ces plans au secrétariat général, en vue de l'élaboration des programmes-cadres de développement harmonieux de la sous-région;

b) échanger des informations relatives à tout projet industriel à implanter dans la sous-région;

c) se communiquer les expériences acquises en matière d'industrie;

d) échanger des experts et des informations sur la recherche industrielle, commerciale et technologique.

#### **ARTICLE 46**

1. Afin d'assurer un développement industriel rationnel et harmonieux, les Etats membres conviennent :

a) d'harmoniser les mesures incitatives au développement industriel en établissant graduellement un environnement industriel homogène dans la sous-région, notamment par l'élaboration d'un code commun d'investissement;

b) de promouvoir la création de grandes unités industrielles à caractère communautaire et d'un Centre de développement industriel;

c) de faire une répartition des projets communautaires de façon équilibrée et harmonieuse entre tous les Etats membres;

d) de ne pas autoriser des industries nationales qui seraient concurrentes d'industries communautaires répondant de manière satisfaisante à la demande des Etats membres de la Communauté;

e) de créer des centres sous- régionaux de formation et de perfectionnement à tous les niveaux de qualification en vue de satisfaire leurs besoins en personnel dans les domaines industriel, commercial et technologique.

2. Aux fins du présent chapitre, les Etats membres conviennent de coopérer conformément au Protocole X annexé au présent Traité.

### **CHAPITRE IX**

#### **COOPERATION EN MATIERE D'INFRASTRUCTURE ET D'EQUIPEMENT DE TRANSPORTS ET DE COMMUNICATIONS**

##### **ARTICLE 47 : Transports et communications**

1. En vue d'assurer un développement harmonieux et intégré du réseau sous régional des transports et communications et d'élaborer progressivement une politique commune, les Etats membres conviennent :

a) de promouvoir l'intégration des infrastructures dans le domaine des transports et des communications;

b) d'assurer la coordination entre les différents modes de transport en vue d'accroître leur efficacité;

c) d'harmoniser progressivement leurs législations et réglementations en matière de transports et communications;

d) d'encourager l'utilisation des ressources matérielles et humaines locales, la normalisation des réseaux et de l'équipement, la recherche et la propagation de techniques de construction d'infrastructures et de matériels adaptés;

e) d'étendre et de moderniser les infrastructures de transport et de communications en mobilisant les ressources techniques et financières nécessaires;

f) de promouvoir l'industrie sous régionale dans le domaine de l'équipement pour les transports et les communications;

g) d'organiser, de structurer et de promouvoir le secteur sous régional d'activités de transport de voyageurs et de marchandises.

2. A cet effet, les Etats membres s'engagent à :

a) élaborer des programmes coordonnés pour structurer le secteur des transports routiers.

b) élaborer des plans visant à améliorer, à réorganiser les divers réseaux ferroviaires des Etats membres en vue de leur interconnexion, et à construire de nouvelles voies ferrées.

c) harmoniser :

- leurs politiques relatives aux transports maritimes et fluviaux internationaux;
- leurs politiques en matière de transports aériens;
- leurs actions en matière de formation et de perfectionnement des cadres spécialisés dans les domaines des transports et communications.

d) moderniser et normaliser leurs équipements afin que tous les Etats membres soient reliés entre eux et avec l'extérieur par des vols réguliers.

#### **ARTICLE 48**

Les Etats membres s'engagent à tout mettre en œuvre en vue de la création de compagnies communautaires de navigation maritime, fluviale et aérienne.

#### **ARTICLE 49 : Postes et télécommunications**

Les Etats membres s'engagent à :

Réorganiser, moderniser et développer les réseaux de télécommunications en vue de répondre aux exigences du trafic international et de permettre une interconnexion fiable entre les Etats membres;

Réaliser dans les meilleurs délais un système régional de communication par satellite pour compléter le réseau panafricain de télécommunications situé en Afrique centrale;

Assurer au sein de la Communauté des services postaux rapides et fréquents et développer une collaboration étroite entre les administrations postales.

#### **ARTICLE 50**

Aux fins du présent chapitre, les Etats membres conviennent de coopérer conformément au Protocole XI annexé au présent Traité. ,

### **CHAPITRE X**

#### **COOPERATION EN MATIERE DE SCIENCE ET DE TECHNOLOGIE**

#### **ARTICLE 51**

1. Les Etats membres conviennent :

a) de développer une base scientifique et technologique adéquate capable d'induire les changements socio-économiques nécessaires à l'amélioration de la qualité de la vie de leurs populations, particulièrement de celles des zones rurales;

b) d'assurer une application appropriée de la science et de la technologie au développement de l'agriculture, des transports et des communications, de l'industrie, de la

santé et de l'hygiène, de l'énergie, de l'éducation et de la main-d'œuvre ainsi que la préservation de l'environnement;

c) de réduire leur dépendance et de promouvoir leur autonomie individuelle et collective dans le domaine de la technologie, par la recherche d'un équilibre favorable du point de vue socio-économique entre les apports étrangers et ceux de la technologie autochtone.

2. Dans la mise en œuvre de cette coopération, les Etats membres s'engagent à :

a) harmoniser leurs politiques nationales relatives à la recherche scientifique et technique pour une meilleure intégration de ces politiques aux plans nationaux de développement économique et social;

b) coordonner leurs programmes de recherche appliquée, de recherche-développement et de services scientifiques et techniques;

c) harmoniser leurs plans nationaux de développement technologique en mettant un accent particulier sur les technologies endogènes ainsi que leurs réglementations en matière de propriété industrielle et de transfert des technologies étrangères;

d)-coordonner leurs positions sur toutes les questions scientifiques et techniques faisant l'objet de négociations internationales;

e) procéder à un échange permanent d'informations et de documentations et à la création de réseaux et de banques de données communautaires;

f) développer des programmes communs de formation-dé cadres scientifiques et techniques, y compris la formation et le perfectionnement de la main d'œuvre qualifiée ;

g) promouvoir les échanges de chercheurs et de spécialistes entre les Etats membres en vue d'utiliser pleinement les compétences techniques disponibles dans la Communauté.

#### **ARTICLE 52**

1. Les Etats membres s'engagent à prendre toutes dispositions nécessaires en vue d'élaborer et de mettre en œuvre un programme commun de recherche scientifique et de développement technologique.

2. A cet effet, le secrétariat général entreprend, en liaison avec les organismes nationaux et sous régionaux compétents, les études techniques nécessaires aux fins de définir les secteurs prioritaires ainsi que les actions d'intérêt commun et soumet ses conclusions au Conseil.

#### **ARTICLE 53**

Aux fins du présent chapitre, les Etats membres conviennent de coopérer conformément au Protocole XII annexé au présent Traité.

### **CHAPITRE XI**

#### **COOPERATION EN MATIERE D'ENERGIE ET DES RESSOURCES NATURELLES**

#### **ARTICLE 54**

1. Les Etats membres conviennent :

a) d'accroître rapidement les disponibilités en ressources énergétiques de la Communauté;

b) de mettre en œuvre les mécanismes d'échanges appropriés en vue de garantir leur approvisionnement régulier en hydrocarbures;

c) de promouvoir les énergies renouvelables dans le cadre de la politique de diversification des sources d'énergie.

2. En vue de réaliser les objectifs visés au paragraphe 1 ci-dessus, les Etats membres s'engagent à :

a) harmoniser leurs plans nationaux de développement énergétique;

b) mettre en place une politique énergétique commune particulièrement en matière d'exploitation, de production et de distribution;

c) créer un cadre adéquat de concertation et de coordination permettant de résoudre en commun les problèmes que pose le développement énergétique de la Communauté, notamment ceux relatifs au transport de l'énergie, à l'insuffisance de cadres qualifiés, à la pénurie de moyens financiers pour la réalisation de leurs projets énergétiques;

d) promouvoir la formation et le perfectionnement des cadres.

#### **ARTICLE 55**

Les Etats membres conviennent de procéder à l'évaluation et à la mise en valeur de leurs ressources minières et hydrauliques, notamment par :

a) la recherche d'une meilleure connaissance de leurs potentialités en ressources naturelles;

b) la réduction progressive de leur dépendance vis-à-vis des sociétés transnationales pour la mise en valeur de ces ressources notamment par la maîtrise des techniques d'exploitation;

c) l'amélioration des méthodes de fixation des prix et de commercialisation des matières premières.

#### **ARTICLE 56**

Afin de promouvoir cette coopération, les Etats membres s'engagent à :

a) harmoniser leurs politiques relatives à la prospection, la production et la transformation des ressources minières d'une part, la prospection, l'exploitation et la distribution des ressources hydrauliques d'autre part;

b) coordonner leurs programmes de développement et d'utilisation des ressources minières et des ressources hydrauliques afin d'exploiter les similitudes et les complémentarités existant au sein de la Communauté et de promouvoir des relations interindustrielles verticales et horizontales qui peuvent être créées entre les Etats membres à la suite de la mise en valeur de ces ressources;

c) coordonner leurs positions dans toutes les négociations internationales portant sur les matières premières afin de sauvegarder leurs intérêts;

d) développer un système de transfert de savoir-faire et d'échange de données scientifiques, techniques et économiques entre les Etats membres;

e) élaborer et mettre en œuvre des programmes communs de formation et de perfectionnement des cadres dans le but de développer les ressources humaines et les capacités technologiques endogènes appropriées nécessaires à l'exploration, l'exploitation et la transformation des ressources minières et hydrauliques.

#### **ARTICLE 57**

Pour la mise en œuvre des actions de coopération prévues aux articles 54 à 56 ci-dessus, le Secrétaire général formule des propositions au Conseil tendant à élaborer une politique commune pour la mise en valeur des ressources minières et hydrauliques.



## **ARTICLE 58**

Aux fins du présent chapitre, les Etats membres conviennent de coopérer conformément aux protocoles XIII et XIV annexés au présent Traité.

## **CHAPITRE XII**

### **COOPERATION EN MATIERE DE RESSOURCES HUMAINES ET DES AFFAIRES SOCIALES**

#### **ARTICLE 59 : Ressources humaines**

1. Les Etats membres conviennent de coopérer pour développer et utiliser leurs ressources humaines en ce qui concerne notamment la programmation, la planification et l'élaboration des politiques, la formation et l'orientation des carrières, la réalisation des exigences fondamentales du développement économique et social et l'utilisation de leurs ressources humaines en général.

2. A cet effet, ils s'engagent à :

a) adopter et promouvoir une politique commune en matière de programmation, de planification et d'élaboration des politiques;

b) coordonner leurs politiques et leurs activités dans les domaines de l'éducation, de la formation, de la planification des carrières, de l'orientation et de l'expertise - conseil;

c) coopérer au développement de leurs ressources humaines afin de satisfaire aux exigences fondamentales de leur développement économique et social;

d) coopérer en vue de l'utilisation du potentiel de leurs ressources humaines.

#### **ARTICLE 60 : Affaires sociales**

1. Les Etats membres conviennent d'assurer à l'effort de développement communautaire une pleine participation et l'utilisation rationnelle de leurs ressources humaines.

2. A cet effet, ils s'engagent à :

a) promouvoir les échanges d'expérience et d'informations relatives à l'alphabétisation, à la formation professionnelle et à l'emploi;

b) développer la recherche collective par des politiques appropriées, pour l'amélioration de la situation économique, sociale et culturelle des femmes des zones urbaines et rurales ainsi que leur plus grande intégration aux activités de développement;

c) harmoniser progressivement leurs législations du travail, leurs régimes de sécurité sociale et leurs systèmes juridiques et administratifs sur l'état des personnes;

d) instaurer une coopération sous régionale dans le domaine de la santé publique, des recherches médicales, de la promotion des études de médecine traditionnelle, de la pharmacie et des échanges d'expériences.

3. Aux fins du présent chapitre, les Etats membres conviennent de coopérer conformément au Protocole XV annexé au présent Traité.

## CHAPITRE XIII

### COOPERATION EN MATIERE D'EDUCATION, DE FORMATION ET DE CULTURE

#### ARTICLE 61 Education et formation

1. Les Etats membres conviennent d'élaborer une politique commune de l'éducation incluant des modèles éducatifs qui tiennent davantage compte des réalités économiques et socio-culturelles de la sous-région, en vue de former des hommes et des femmes enracinés dans leur milieu et capables de promouvoir les changements nécessaires au progrès social et au développement.

2. Aux fins du paragraphe 1 du présent article, les Etats membres s'engagent à :

a) améliorer l'efficacité des systèmes éducatifs existants par la promotion de la formation des formateurs et par la mise en œuvre de méthodes et d'équipements appropriés;

b) créer et renforcer les institutions de formation nationales et sous-régionales existantes;

c) élaborer des programmes communs de formation mieux adaptés aux problèmes de développement pour assurer progressivement une autosuffisance en personnel qualifié;

d) promouvoir l'échange systématique d'expériences et d'information en matière de politique et de planification de l'éducation.

#### ARTICLE 62 Culture

1. Les Etats membres conviennent de promouvoir toutes les formes d'expression de leur culture afin de la mieux faire connaître.

2. Aux fins du paragraphe 1 du présent article, les Etats membres s'engagent à :

a) tout mettre en œuvre pour préserver leur patrimoine culturel;

b) se communiquer leurs programmes culturels et leurs expériences, notamment dans les domaines de l'art, de la littérature, des spectacles, des sports et des loisirs;

c) échanger des matériaux et réalisations cinématographiques, des programmes télévisuels et radiophoniques;

d) rechercher les voies et moyens tendant à développer les infrastructures et équipements d'intérêt commun.

#### ARTICLE 63

Aux fins du présent chapitre, les Etats membres conviennent de coopérer conformément au Protocole XV annexé au présent Traité.

## CHAPITRE XIV

### COOPERATION EN MATIERE DE TOURISME

#### ARTICLE 64

Les Etats membres conviennent :

a) de développer et de promouvoir le tourisme sous-régional;

b) d'élaborer une politique commune en matière de tourisme sous-régional;

c) de communiquer au Secrétaire général les documents faisant le point de leurs plans et programmes de développement touristique.

#### **ARTICLE 65**

Aux fins de l'application des dispositions de l'article 64, le Secrétaire général entreprend, en liaison avec les organismes nationaux et sous-régionaux compétents, les études techniques nécessaires en vue de définir un plan de développement touristique de la Communauté.

#### **ARTICLE 66**

Aux fins du présent chapitre, les Etats membres conviennent de coopérer conformément au Protocole XVI annexé au présent Traité.

### **CHAPITRE XV**

#### **FORMALITES ET DOCUMENTS COMMERCIAUX**

#### **ARTICLE 67**

Formalités et documents commerciaux

Les Etats membres conviennent de simplifier et d'harmoniser leurs formalités et leurs documents commerciaux, conformément au Protocole relatif à la simplification et l'harmonisation des formalités et des documents commerciaux joint au présent Traité en tant qu'Annexé XVII, de manière à faciliter les échanges de marchandises et services au sein de la Communauté.

### **CHAPITRE XVI**

#### **COOPERATION DANS LES AUTRES DOMAINES**

#### **ARTICLE 68**

Sous réserve des dispositions du présent Traité, les Etats membres s'engagent à se consulter entre eux, par l'intermédiaire des institutions compétentes de la Communauté, en vue d'harmoniser leurs politiques dans les domaines où cette harmonisation pourrait être considérée comme nécessaire ou souhaitable pour le fonctionnement et le développement efficace et harmonieux de la Communauté et pour l'application des dispositions du présent Traité.

#### **ARTICLE 69**

##### **Comptabilité, fiscalité et informatique**

1. Les Etats membres conviennent de coopérer en matière de normalisation et d'harmonisation comptables dans le double objectif :

a) d'uniformiser les méthodes d'enregistrement des données comptables, d'évaluation des actifs et des passifs, et de présentation des résultats, afin d'assurer leur comparabilité et de permettre l'agrégation des comptes au niveau tant national que sous-régional;

b) d'améliorer les méthodes de gestion et de contrôle des performances des entreprises, des unités administratives et des organismes d'Etat.

2. Les Etats membres s'engagent à harmoniser les législations et plans comptables existants ou à créer ainsi qu'à promouvoir toutes actions et tous instruments susceptibles de contribuer à la réalisation des objectifs définis au paragraphe 1 ci-dessus.

3. Les Etats membres s'engagent, dans un délai de quatre ans, à compter de la date d'entrée en vigueur du présent Traité, à harmoniser leurs législations fiscales, notamment au

regard des règles d'assiette et des taux applicables aux impôts indirects non perçus par l'administration des douanes, afin de favoriser l'implantation des entreprises dans la Communauté.

4. Les Etats membres s'engagent à tout mettre en œuvre en vue de l'intégration et d'interconnexion de leurs réseaux de traitements informatiques.

#### **ARTICLE 70**

##### **Planification du développement, statistique et démographie**

1 – En vue de réaliser les objectifs du développement collectif sous régional, les Etats membres conviennent,

- a) d'harmoniser et d'intégrer leurs plans de développement;
- b) de promouvoir et de réaliser des projets communautaires;
- c) d'élaborer des programmes sectoriels sous régionaux dans des domaines d'intérêt commun.

2. A cet effet, les Etats membres s'engagent à :

- a) se communiquer mutuellement et fournir au Secrétaire général les informations économiques nationales susceptibles d'engendrer des échanges commerciaux, de susciter des projets communs ou de faciliter dans un Etat membre l'implantation d'unités économiques similaires;
- b) échanger leurs expériences en matière de planification, de statistique et de démographie, de formation et de perfectionnement des cadres dans ces domaines.

3. Le Secrétaire général formule des propositions tendant à :

- a) harmoniser et rationaliser les statistiques courantes;
- b) promouvoir, développer, améliorer et normaliser l'information économique, démographique, sociale et culturelle, notamment en élaborant des projets statistiques nationaux et sous-régionaux.

#### **CHAPITRE XVII**

##### **DISPOSITIONS SPECIALES EN FAVEUR DES PAYS SANS LITTORAL, INSULAIRES, PARTIELLEMENT INSULAIRES, SEMI-ENCLAVES ET/OU APPARTENANT A LA CATEGORIE DES PAYS LES MOINS AVANCES**

#### **ARTICLE 71**

1. Les Etats membres, conscients de la situation économique et sociale particulière des pays sans littoral, insulaires, partiellement insulaires et semi-enclaves, conviennent de leur accorder un traitement spécial en ce qui concerne l'application de certaines dispositions du présent Traité et conformément audit Traité.

2. A cet effet, les Etats membres conviennent d'apporter leur concours aux efforts des pays sans littoral, insulaires, partiellement insulaires et semi-enclaves dans leur volonté d'alléger au maximum les handicaps géographiques de manière à améliorer et favoriser la mise en place d'une infrastructure intégrée de transports et de communications, notamment en leur permettant un accès plus facile à la mer.

## **ARTICLE 72**

1. Les Etats membres, conscients de la situation économique et sociale des pays les moins avancés, conviennent de leur accorder un traitement spécial en ce qui concerne l'application de certaines dispositions du présent Traité et conformément audit Traité.

2. A cet effet, les Etats membres s'engagent à apporter leur appui à toutes les mesures de nature à faciliter la promotion de leur développement économique et social.

## **ARTICLE 73**

En vue de faciliter l'application des articles 71 et 72 ci-dessus, le Conseil arrête les mesures appropriées.

## **ARTICLE 74**

Aux fins de l'application du présent chapitre, les Etats membres conviennent d'adopter un Protocole relatif à la situation des pays sans littoral, insulaires, partiellement insulaires. Demi-enclaves et/ou appartenant à la catégorie des pays les moins avancés joint au présent Traité en tant qu'Annexé XVIII.

## **CHAPITRE XVIII**

### **MOYENS ET INSTRUMENTS DE COOPERATION**

## **ARTICLE 75**

### **Création du Fonds de coopération et de développement de la Communauté**

Il est créé un Fonds de coopération et de développement de la Communauté.

## **ARTICLE 76**

### **Objectifs du Fonds**

Les objectifs du Fonds sont notamment les suivants :

- a) fournir une assistance financière et technique tendant à favoriser le développement économique et social des Etats membres compte tenu des différentes conditions économiques et autres prévalant au sein de la Communauté;
- b) financer des projets dans les Etats membres.

## **ARTICLE 77**

### **Statut du Fonds**

1. Le statut du Fonds est fixé par la Conférence.
2. Il détermine notamment le capital social et les ressources autorisées pour le Fonds, la fixation des contributions de ses membres, la réglementation régissant le paiement des contributions et les monnaies dans lesquelles elles doivent être versées, le fonctionnement, l'organisation, la gestion du Fonds, de même que toutes questions connexes et accessoires.

## **ARTICLE 78**

### **Membres du Fonds**

Peuvent devenir membres du Fonds les Etats membres de la Communauté et les institutions dont la Conférence autorise l'affiliation.

## **CHAPITRE XIX**

### **DISPOSITIONS FINANCIERES**

#### **ARTICLE 79**

##### **Budget de la Communauté**

1. est établi un budget annuel de la Communauté.
2. Le Secrétaire général établit pour chaque exercice un projet de budget qu'il soumet à l'examen du Conseil, lequel le présente avec ses recommandations à l'approbation de la Conférence.
3. Toutes les dépenses de la Communauté, à l'exclusion de celles qui concernent le Fonds, sont approuvées pour chaque exercice par la Conférence et imputées au budget.
4. Les ressources alimentant le budget proviennent des contributions annuelles des Etats membres et de toutes les autres sources qui auront été déterminées par la Conférence. Les contributions des Etats membres sont déterminées sur la base du budget approuvé par La Conférence.

#### **ARTICLE 80**

##### **Contributions des Etats membres**

1. La Conférence détermine le montant des contributions des Etats membres au budget de la Communauté, ainsi que les monnaies dans lesquelles elles sont versées.
2. Si un Etat membre est en retard de plus d'un an pour le paiement de sa contribution pour des raisons autres que des troubles publics ou des catastrophes naturelles ou toute autre circonstance exceptionnelle portant gravement atteinte à son économie, ledit Etat peut, en vertu d'une décision de la Conférence, être privé du droit de prendre part aux activités de la Communauté et cesser de bénéficier des avantages prévus au titre du présent Traité.

#### **ARTICLE 81**

##### **Règlement financier**

La Conférence, sur proposition du Conseil, approuve le règlement financier régissant l'application des dispositions du présent chapitre, y compris les modalités et conditions d'emploi et les pouvoirs des commissaires aux comptes.

#### **ARTICLE 82**

##### **Collège de commissaires aux comptes**

Un Collège de trois commissaires aux comptes de la Communauté est nommé et relevé de ses fonctions par la Conférence sur recommandation du Conseil.

## **CHAPITRE XX**

### **REGLEMENT DES LITIGES**

#### **ARTICLE 83**

##### **Procédure de règlement des litiges**

Tout litige au sujet de l'interprétation et de l'application des dispositions du présent Traité est réglé au préalable à l'amiable par accord direct entre les parties en cause. Si les parties en cause ne parviennent pas à régler ledit litige, l'une des parties peut en saisir la Cour de justice.

## **CHAPITRE XXI**

### **DISPOSITIONS GENERALES ET TRANSITOIRES**

#### **ARTICLE 84**

##### **Siège de la Communauté**

Le siège de la Communauté est déterminé par la Conférence.

#### **ARTICLE 85**

##### **Langues officielles**

Les langues officielles de la Communauté sont l'anglais, l'espagnol, le français et le portugais.

#### **ARTICLE 86**

##### **Relations des Etats membres avec d'autres groupements et Etats tiers**

1. Les Etats membres peuvent adhérer à d'autres groupements régionaux ou sous-régionaux ou passer des accords particuliers avec d'autres Etats membres ou non membres, à la condition que l'adhésion à ces groupements ou quelques accords passés avec les Etats tiers ne soient pas incompatibles avec les dispositions du présent Traité.

2. L'Etat membre qui serait ou deviendrait membre d'autres organismes de coopération économique en informe le Secrétaire général et lui communique les instruments constitutifs desdits organismes. Le Secrétaire général en avise le Conseil.

3. Les droits et obligations résultant des accords conclus avant l'entrée en vigueur définitive du présent Traité ne sont pas affectés par les dispositions du présent Traité.

Toutefois en cas d'incompatibilité de ces accords avec les dispositions du présent Traité, le ou les Etats membres en cause recourent à tous les moyens appropriés pour éliminer les incompatibilités constatées. Au besoin, les Etats membres se prêtent assistance en vue d'arriver à cette fin et adoptent, le cas échéant, une attitude commune.

4. Dans l'appui des accords visés au paragraphe 1 ci-dessus, les Etats membres tiennent compte du fait que les avantages consentis dans le présent Traité par chacun des Etats membres font partie intégrante de l'établissement de la Communauté et sont de ce fait inséparablement liés à la création d'institutions communes, à l'attribution des compétences en leur faveur et à l'octroi des mêmes avantages par tous les autres Etats membres.

5. La Communauté entretient avec l'Organisation de l'unité africaine, la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique et d'autres organisations intergouvernementales de la sous-région des relations susceptibles défavoriser l'application des dispositions du présent Traité.

#### **ARTICLE 87**

##### **Personnalité juridique, privilèges et immunités**

1 La Communauté jouit de la personnalité juridique et possède la capacité nécessaire :

- a) de contracter;
- b) d'acquérir et céder les biens meubles et immeubles indispensables à la réalisation de ses objectifs;
- c) d'emprunter;

- d) d'ester en justice;
- e) d'accepter les dons et legs et les libéralités de toutes sortes.

2. A cet effet, la Communauté est représentée par le Secrétaire général.

La capacité de contracter, d'acquérir et d'aliéner les biens meubles et immeubles, d'emprunter est exercée par le Secrétaire général avec l'accord préalable de la Conférence.

3. Les privilèges et immunités accordés aux fonctionnaires de la Communauté sont les mêmes que ceux dont jouissent les diplomates au pays du siège de la Communauté et dans les Etats membres. De même, les privilèges et les immunités accordés au secrétariat général sont les mêmes que ceux dont jouissent les missions diplomatiques au pays du siège de la Communauté et dans les Etats membres.

## **ARTICLE 88**

### **Mise en place des institutions**

La Conférence, à sa première réunion :

- a) nomme le Secrétaire général et les secrétaires généraux adjoints;
- b) détermine le lieu du siège de la Communauté, et, le cas échéant, prend les dispositions nécessaires à l'installation d'un secrétariat provisoire;
- c) donne au Conseil et aux autres institutions de la Communauté les directives nécessaires à l'application rapide et efficace du présent Traité.

## **ARTICLE 89**

### **Coopération entre la Communauté et les Etats tiers**

1 tout Etat africain, désireux de conclure des accords de coopération avec la Communauté adresse sa demande à la Conférence, laquelle après avoir pris l'avis du Conseil, se prononce à l'unanimité.

2. Ces accords sont soumis à la ratification des Etats membres conformément à leurs législations nationales respectives.

## **ARTICLE 90**

### **Révision du Traité**

1. Tout Etat membre peut soumettre des propositions tendant à la révision du présent Traité.

2. Les propositions de révision sont présentées au Secrétaire général qui les communique aux Etats membres trente jours au plus tard après leur réception.

3. La Conférence examine ces propositions à sa prochaine réunion.

4. Les amendements sont adoptés par consensus et soumis à la ratification de tous les Etats membres conformément à leurs législations nationales respectives. Ils entrent en vigueur trente jours après le dépôt des instruments de ratification du septième Etat membre.

## **ARTICLE 91**

### **Retrait et dissolution**

1. Tout Etat membre, désireux de se retirer de la Communauté, notifie par écrit son intention au Président en exercice de la Conférence, un an à l'avance. A l'expiration de ce délai, il cesse d'être membre de la Communauté, à moins que dans l'intervalle, il n'ait renoncé à son retrait.



2. Pendant la période d'un an visée au paragraphe 1 du présent article, tout Etat membre désireux de se retirer de la Communauté se conforme néanmoins aux dispositions du présent Traité et reste tenu de s'acquitter de ses obligations aux termes du présent Traité.

3. Le retrait d'un ou plusieurs Etats membres n'entraîne pas la dissolution de la Communauté.

4. Seule la Conférence peut décider de la dissolution de la Communauté et fixer les modalités de répartition de l'actif ou du passif.

## **ARTICLE 92**

### **Annexes du Traité**

Les annexes du présent Traité font partie intégrante du Traité.

## **ARTICLE 93**

### **Entrée en vigueur, ratification et adhésion**

1. Le présent Traité sera ratifié par les Hautes Parties contractantes conformément à leurs législations nationales respectives. Les instruments de ratification seront déposés auprès

du Gouvernement de la République Gabonaise.

2. Le présent Traité entrera en vigueur trente jours après le dépôt des instruments de ratification du septième Etat signataire.

3. Les modalités de l'adhésion d'un Etat et les adaptations du présent Traité que celle-ci entraîne font l'objet d'un accord entre la Communauté et ledit Etat. Cet accord est soumis à la ratification de tous les Etats membres conformément à leurs législations nationales respectives.

4. Pour tout Etat adhérent le présent Traité entrera en vigueur à la date du dépôt de ses instruments d'adhésion.

## **ARTICLE 94**

### **Dépositaire**

1. Le présent Traité, rédigé en un exemplaire unique en langues anglaise, espagnole, française et portugaise, les quatre textes faisant également foi, sera déposé dans les archives du Gouvernement de l'Etat du siège, qui en communiquera copie certifiée conforme au Gouvernement de chacun des Etats signataires.

2. Le Gouvernement dépositaire notifie aux Etats membres les dates de dépôt des instruments de ratification et d'adhésion et fait enregistrer le présent Traité auprès de l'Organisation des Nations Unies et de l'Organisation de l'unité africaine.

EN FOI DE QUOI, NOUS, chefs d'Etat et de gouvernement des Etats de l'Afrique centrale, avons signé le présent Traité

FAIT à Libreville le dix-huitième jour d'Octobre mil neuf cent quatre-vingt-trois en un seul exemplaire en langues anglaise, espagnole, française et portugaise, les quatre textes faisant également foi.

- Le Président de la République Populaire d'ANGOLA

Pour, le Président de la République du BURUNDI,

Le Ministre des Relations Extérieures et de la Coopération : Laurent NZEYIMANA

Pour le Président de la République Unie du CAMEROUN ; Le Ministre chargé de mission à la Présidence de la République, William Aurélien ETEKI MBOUMOUA

Le Président du Comité Militaire de Redressement National, Chef de l'Etat de la République CENTRAFRICAINE

Le Général d'armée André KOLINGBA - Pour le Président de la République Populaire du CONGO,

Le Colonel Louis SYLVAIN-GOMA, Membre du Bureau Politique du Comité Central du Parti Congolais du Travail,

Premier Ministre, Chef du Gouvernement

Le Président de la République GABONAISE,

Chef de l'Etat EL HAOJ OMAR BONGO

Le Président de la République de GUINEE EQUATORIALE, Chef de l'Etat et du Gouvernement OBIANG NGUEMA MBASOGO

Pour le Président de la République RWANDAISE, Le Ministre de l'Economie et du Commerce Mathieu NGIRIRA

- Le Président de la République Démocratique de SAO TOME et PRINCIPE, PINTO DA COSTA Manuel

Le Président de la République du TCHAD, Président du Conseil des Ministres Chef de l'Etat, Le Président-Fondateur du-Mouvement Populaire de la Révolution, Président de la république du ZAIRE ; MOBUTU SESE SEKO KUKU NGBENDU WA ZABANGA MARECHAL

Paraphé par : Maître KAMANOA WA KAMANDA, Commissaire d'Etat aux Affaires Etrangères et à la Coopération Internationale, Membre du Comité Central.

#### **4- Textes du Cameroun :**

### **Loi 86/016 du 06 décembre 1986 portant réorganisation générale de la protection civile Cameroun**

**L'assemblée Nationale a délibéré et adopté,**

**Le président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :**

#### **TITRE PREMIER :**

#### **DE L'OBJET ET DE L'ORGANISATION GENERALE DE LA PROTECTION CIVILE**

##### **Article 1er :**

La Protection Civile consiste à assurer en permanence la protection des personnes, des biens et de l'environnement contre les risques d'accident graves, de calamités ou de catastrophes, ainsi que contre les effets de ces sinistres.

La Protection Civile comporte des mesures de prévention, de protection et d'organisation des secours.

##### **Article 2 :**

Le président de la République définit la politique générale en matière de protection Civile.

##### **Article 3 :**

Dans l'exercice de ces prérogatives, le Président de la République est assisté d'un Conseil National de la protection Civile dont la composition et les attributions sont fixées par décret.

**TITRE DEUXIEME**  
**DES MOYENS DE LA PROTECTION CIVILE ET DE LEUR EMPLOI**

**Article 5 :**

Les moyens de la Protection civile comprennent :

- Les moyens en personnels
- Les moyens en matériels
- Les constructions et les installations diverses réservées aux organismes publics, parapublics ou privés de Protection civile.

**Article 6 :**

La Protection civile utilise les personnels des services publics chargés de la conduite des activités de Protection Civile, les personnes requises, les recrues du contingent et les volontaires.

**Article 7 :**

Toute mobilisation générale vaut ordre de mobilisation des organismes de Protection Civile.

La mobilisation des organismes de Protection civile peut être décrétée en outre en cas de mise en garde, mobilisation partielle, d'état d'exception.

**Article 8 :**

L'emploi des moyens de la Protection Civile est laissé à l'appréciation des autorités administratives.

En cas de besoin, les organismes de Protection Civile sont soutenus par l'Armée, la Gendarmerie ou la Police, sur réquisition de l'autorité compétente.

**Article 9 :**

Dans les zones de commandement opérationnel, la Protection civile peut être assurée par l'autorité militaire sur sa demande.

**TITRE TROISIEME**  
**DISPOSITIONS PENALES**

**Article 10 :**

Les fautes et infractions commises par les personnels utilisés dans l'exécution des tâches de Protection civile relèvent en temps normal des organes disciplinaires des corps d'origine de ces personnels et des juridictions de droit commun. En temps de mise en garde, d'état d'urgence ou d'exception, de mobilisation, les mêmes fautes et infractions ressortissent aux organismes et juridictions militaires.

**Articles 11 :**

1°) Est puni d'un emprisonnement de 01 mois à 02 ans et d'une amende de 25 000 à 500 000 F, ou de l'une de ces deux peines seulement, quiconque faisant l'objet d'une réquisition régulière, refuse ou s'abstient, sans raison de santé, de remplir les tâches qui lui incombent en matière de Protection civile.

2°) Les peines sont doublées s'il s'agit d'un acte relevant normalement des fonctions de la personne requise ou si cette infractions a été commise en temps de guerre.

3°) Est puni également des peines prévues à l'alinéa 1 du présent article, l'engagé volontaire qui refuse de se soumettre aux obligations découlant de son engagement. Il en sera de même pour tout individu portant entrave à l'exécution des tâches de Protection Civile.

**Article 12** :

La loi n°73/12 du 07 décembre 1973 portant organisation générale de la Protection Civile est abrogée.

**Article 13** :

Des décrets déterminent, en tant que de besoin, les modalités d'application de la présente loi.

**Article 14** :

La présente loi sera enregistrée et publiée au journal officiel en français et en anglais.

**Yaoundé, le 06 décembre 1986**

**Le Président de la République,**

**(é) Paul BIYA**

# **Décret n° 98 – 31 du 09 mars 1998 portant organisation des plans d'urgence et des secours en cas de catastrophe ou de risque majeur.**

Le Président de la République

Vu la constitution

Vu la loi 86-16 du 06 décembre 1986 portant réorganisation générale de la protection civile ;

**Décrète :**

## **Chapitre I**

### **Des dispositions générales**

#### **Article premier :**

Le Présent décret fixe l'organisation des plans d'urgence et de secours en cas de catastrophe ou de risque majeur.

#### **Article 2 :**

Le plan d'urgence est l'ensemble des mesures d'intervention rapide qui doivent être prises pour faire face à des catastrophes ou à des risques majeurs survenant sur l'étendue du territoire.

#### **Article 3 :**

(1) Le déclenchement du plan d'urgence en cas de catastrophes ou de risque majeur se fait :

- \* Par le préfet, au niveau du département ;
- \* par le gouverneur, au niveau de la province
- \* par le secrétaire général de la Présidence de la République au niveau national.

(2) Le plan d'urgence ne peut être déclenché que lorsque l'autorité compétente est en possession des renseignements sûrs, ne donnant lieu à aucun doute, sur la nature et l'ampleur de la catastrophe ou du risque majeur.

(3) L'action de l'autorité compétente comporte :

- \* la diffusion de l'alerte des secours d'urgence ;
- \* l'engagement immédiat des secours d'urgence ;
- \* l'information des autorités hiérarchiques ;
- \* la mobilisation des moyens humains, matériels et financiers nécessaires ;
- \* la convocation immédiate du Comité de crise ;
- \* l'information du public

## **Chapitre II Des comités de crise**

#### **Article 4 :**

En cas de catastrophe ou de risque majeur, les comités de crise institués par le présent décret se réunissent d'office :

- \* au niveau départemental
- \* au niveau national
- \* au niveau national

### **Article 5 :**

Le comité de crise est notamment chargé de :

- \* coordonner les actions de secours publics ;
- \* de diriger les opérations de secours ;
- \* de préparer les moyens de sauvetage ;
- \* d'acheminer les secours sur le lieu du sinistre ;
- \* de déterminer les besoins en aide et en assistance
- \* d'évaluer les effets immédiats et à terme du phénomène ;
- \* de gérer l'ensemble des moyens humains, matériels et financiers dégagés pour la circonstance par les pouvoirs publics, les organisations internationales, publiques ou privées et, d'une façon générale, tous dons et legs.

### **Article 6 :**

- (1) Le Comité de crise au niveau départemental et au niveau provincial correspond à l'état-major fixe.
- (2) L'autorité compétente peut associer toute personne physique ou morale en raison de sa compétence.

### **Article 7 :**

- (1) Le comité national de crise en cas de catastrophe ou de risque majeur est composé ainsi qu'il suit :

Président : le secrétaire général de la Présidence de la République.

Membres :

- \* le secrétaire général des services du Premier ministre ;
  - \* le ministre chargé de la défense ;
  - \* le ministre chargé des finances ;
  - \* le ministre des relations extérieures ;
  - \* le ministre de l'administration territoriale ;
  - \* le ministre de la justice ;
  - \* le ministre de la santé publique ;
  - \* le ministre de la communication ;
  - \* le ministre des transports ;
  - \* le ministre de l'environnement.
  - \* le ministre des affaires sociales ;
  - \* le délégué général à la sûreté nationale ;
  - \* Le secrétaire d'état à la défense chargé de la gendarmerie ;
  - \* le directeur général de la Recherche extérieure ;
  - \* le président national de la croix rouge.
- (2) Le président du Comité national de crise faire appel à toute personne ou morale en raison de sa compétence.
  - (3) Le secrétariat du Comité national de crise est assuré par le secrétaire général de la Présidence de la République.

## **Chapitre III**

### **Du financement du plan d'urgence**

**Article 8 :** Les ressources dont dispose le comité national de crise, pour intervenir en cas de catastrophe ou de risque majeur proviennent :

- \* des dotations inscrites annuellement au budget de l'Etat ;
- \* des subventions publiques ;
- \* des aides et contributions publiques ou privées de toute nature ;
- \* des dons et legs de toutes sortes.

**Article 9 :**

- (1) Le comité national de crise établit un plan d'intervention assorti d'un projet de budget qui est exécutoire dès approbation du Président de la République.
- (2) Le président du comité national de crise affecte au niveau local, les moyens nécessaires, en fonction de la nature et de l'ampleur de la catastrophe ou du risque majeur.

**Article 10 :**

- (1) Le Président du comité de crise est ordonnateur du budget.
- (2) Le ministre chargé des finances nomme le comptable.

**Article 11 :**

- (1) Les fonds destinés aux interventions en cas de catastrophe ou de risque majeur sont versés dans un compte ouvert auprès d'un établissement bancaire agréé.
- (2) Le comité national de crise dispose en outre d'une caisse d'avances spéciale, créée par le ministre chargé des finances et alimentée en tant que besoin.

**Chapitre V**

**Des dispositions diverses et finales**

**Article 12 :**

- (1) Le Président du comité national de crise rend régulièrement compte des activités du comité au président de la République.
- (2) Il dresse un rapport général sur la catastrophe ou le risque majeur explicitant toutes les mesures à prendre, dans l'immédiat et à terme, pour en juguler les effets ou en prévenir la survenance.
- (3) En particulier, il évalue les mesures d'aide et d'assistance publiques éventuellement nécessaires en faveur de certaines catégories de victimes, notamment les enfants mineurs et les personnes déplacées.

**Article 13 :**

Le présent décret qui abroge toutes les dispositions contraires, sera enregistré, publié suivant la procédure d'urgence, puis inséré au journal officiel en français et en anglais.

**Yaoundé, le 09 mars 1998**

**Le Président de la République**

**(é) Paul Biya**

# **Décret n°2004/054 du 23 mars 2004 portant Création et Organisation des Formations et Unités Territoriales du Corps National des Sapeurs-Pompiers (CNSP)**

## **LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE**

Vu la constitution,

Vu la loi n°67/LF/9 du 12 juin 1967 portant organisation générale de la Défense ;

Vu le décret n°2001/177 du 25 juillet 2001 portant organisation du Ministère de la défense ;

Vu le décret n° 2001/180 du 25 juillet 2001 portant organisation générale de la défense et des Etats-Majors centraux ;

Vu le décret n°2001/180 du 25 juillet 2001 portant réorganisation du commandement Militaire territorial ;

Vu décret n°2001/184 du juillet 2001 portant réorganisation du corps national de Sapeurs-Pompiers ;

## **DECRETE**

### **ARTICLE 1 :**

Placées sous l'autorité d'un Commandant du Corps National de Sapeurs-pompiers, les formations et Unités Territoriales du Corps National de Sapeurs-Pompiers, sont des unités militaires interarmées spécifiques de protection civile, mises pour emploi à la disposition des autorités administratives et des collectivités territoriales décentralisées pour les missions suivantes :

\* lutte contre des incendies

\* lutte contre les calamités et leurs séquelles

\* secours aux personnes en péril

\* sauvegarde des biens en péril

\* participation à la gestion des catastrophes

\* participation aux études et actions de prévention et sensibilisation intéressant leurs domaines de compétence.

Elles veillent en outre au respect de la réglementation en matière de :

- lotissement

- construction d'immeubles d'habitation

- construction d'immeubles de grande hauteur

- construction des établissements ouverts au public

- réalisation de réseaux d'eau, d'incendie dans les casernes et dans les localités de leur implantation.

Plus généralement, elles participent à l'étude des problèmes de sécurité dans les différents lieux ouverts au public.

Les modalités d'application du présent article sont, en tant que besoin, fixées par des textes particuliers.

### **Article 2 :**

Des unités de forces de défense peuvent, en cas de nécessité être réquisitionnées sur ordre du Ministère chargé de la défense pour faire face à des évènements graves, ressortissant normalement du domaine d'action du CNSP.

### **Article 3 :**

- 1) Le Ministère chargé de la Défense définit la politique d'équipement du CNSP et coordonne l'exécution ;
- 2) Les collectivités territoriales décentralisées apportent leurs contributions selon les modalités fixées par des textes particuliers ;



- 3) Les terrains mis à la disposition du CNSP, par les collectivités territoriales font partie du domaine militaire.

**Article 4 :**

En temps de crise, le CNSP peut être placé dans sa spécificité, par décret du Président de la République, sous le commandement du chef d'Etat-major général des armées. Dans ce cas, il reçoit ses missions de l'autorité militaire compétente.

**SECTION I**

**DES FORMATIONS ET UNITES TERRITORIALES DU CORPS NATIONAL DES SAPEURS-POMPIERS**

**Article 5 :**

Les formations et unités du CNSP sont :

- les groupements de sapeurs – pompiers ;
- les compagnies d'incendies et les centres de secours
- les centres médicaux spécialisés
- le centre national d'instruction de sapeurs-pompiers

**SOUS – SECTION I**

**DU GROUPEMENT DE SAPEURS – POMPIERS**

**Article 6 :**

Placé sous l'autorité d'un commandant assisté d'un adjoint, officiers nommés par arrêté du Président de la République, le groupement de sapeurs-pompiers est chargé de l'administration et de la mise en œuvre des unités d'incendie qui leur sont affectées ou adaptées.

L'entraînement et le soutien du groupement de sapeurs-pompiers, sont assurés par le commandant du CNSP.

**Article 7 :**

Le Groupement de Sapeurs – Pompiers comprend :

- Le Bureau de coordination des opérations et des transmissions
- Le Bureau administratif et logistique
- Le Bureau de la formation et du perfectionnement
- Le Bureau de la prévention
- La Compagnie de Commandement et des services
- Des compagnies d'incendies et des Centres de secours
- Le Centre Médical spécialisé

## **SOUS – SECTION II**

### **DE LA COMPAGNIE DE COMMANDEMENT ET DES SERVICES**

#### **Article 8 :**

Placés sous l'autorité d'un commandant, assisté d'un adjoint, officiers nommés par arrêté du Ministre chargé de la Défense, la Compagnie de commandement et des services est une unité de soutien et d'aide au commandement qui regroupe les militaires employés :

- à l'état – major du groupement
- dans les services administratifs, et techniques de santé
- dans les divers détachements constitués
- ainsi que les militaires en subsistance

#### **Article 9 :**

La compagnie de commandement et des services comprend :

- Le Secrétariat
- Le Poste de Commandement
- Les Moyens Organiques

## **SOUS – SECTION III**

### **DE LA COMPAGNIE D'INCENDIE ET DU CENTRE DE SECOURS**

#### **Article 10 :**

- 1) Placée sous l'autorité d'un commandant, assisté d'un adjoint officiers nommés par arrêté du Ministre Chargé de la Défense, la compagnie d'incendie est chargée des missions spécifiques du Corps.
- 2) La Zone d'intervention de la compagnie d'incendie est fonction de l'analyse des risques, et de la nécessité d'une intervention rapide.

#### **Article 11 :**

La compagnie d'incendie comprend :

- Le Secrétariat
- La section de commandement
- une section des moyens organiques ou adaptés
- des centres de secours

#### **Article 12 :**

La création, l'organisation et les missions des centres de secours font l'objet d'un arrêté du Ministre Chargé de la Défense

#### **Article 13 :**

Sont créés :

\* le 10<sup>ème</sup> Groupement de Sapeurs – Pompiers qui couvre les provinces du Centre, Sud et de l'Est, et dont le poste de commandement est fixé à Yaoundé.

Il comprend :

- la 10<sup>ème</sup> compagnie de commandement et des services de Yaoundé

- la 101<sup>ème</sup> compagnie d'incendie de Yaoundé

\* le 20<sup>ème</sup> Groupement de sapeurs-pompiers qui couvre les provinces du Littoral, Nord-Ouest, Sud-ouest et de l'Ouest et dont le poste de commandement est fixé à Douala.

Il comprend :

- la 20<sup>ème</sup> compagnie de commandement et des services de Douala.

- la 201<sup>ème</sup> compagnie d'incendie de Douala

\* Le 30<sup>ème</sup> Groupement de Sapeurs-Pompiers qui couvre les provinces du Nord, Extrême Nord, et Adamaoua, et dont le poste de commandement est fixé à Garoua.

**Article 14 :**

D'autres Groupements de sapeurs - pompiers et compagnies d'incendies, peuvent en cas de besoin, être créés par décret du Président de la République.

**SOUS SECTION V**  
**DU CENTRE MEDICAL SPECIALISE**

**Article 15 :**

Placé sous l'autorité du chef de centre, assisté d'un adjoint, officiers nommés par arrêtés du Ministre chargé de la Défense, le Centre Médical Spécialisé est chargé de la médecine d'urgence.

**Article 16 :** La création et l'organisation des centres médicaux spécialisés font l'objet de textes particuliers.

**SECTION II**  
**DU CENTRE NATIONAL D'INSTRUCTION DE SAPEURS-POMPIERS**

**Article 17 :**

Il est créé un Centre National d'Instruction de Sapeurs-Pompiers, dont le poste de commandement est fixé à Kribi.

**Article 18 :**

Placé sous l'autorité d'un commandant, assisté d'un adjoint, officiers nommés par arrêté du Président de la République, le centre national d'instruction est chargé de :

- La Formation, du recyclage et du perfectionnement du personnel du CNSP.

- Des études et recherches liées à ses missions

- de toute autre mission de formation confiée par le Haut Commandement

**Article 19 :**

Le centre national d'instruction de sapeurs – Pompiers comprend :

- le commandant du centre

- une direction de l'instruction

- une compagnie de commandement et des services

- un centre de secours
- des compagnies d'instruction

**Article 20 :**

Le Centre National d'instruction des Sapeurs-Pompiers relève du commandement du corps national de sapeurs-pompiers pour toutes les questions de fonctionnement, d'encadrement et de discipline, et du commandement des écoles et centres d'instruction interarmées, pour tout ce qui concerne les questions académiques.

**Article 21 :**

Le fonctionnement du centre national d'instruction de sapeurs – pompiers fait l'objet de textes particuliers.

**Article 22 :**

D'autres centres d'instruction peuvent en tant que besoin, être créés par décret du Président de la République.

**SECTION III**  
**DISPOSITIONS DIVERSES**

**Article 23 :**

Les rangs des commandants de groupements de sapeurs-pompiers et de leurs adjoints, des commandants des compagnies de commandements, et des services et de leurs adjoints, des commandants des compagnies d'incendies et leurs adjoints sont fixés par des textes particuliers.

**Article 24 :**

Les rangs du commandant du centre national d'instruction de sapeurs-pompiers, de son adjoint et de ses chefs de bureaux, du médecin-chef de l'infirmerie du centre national d'instruction, du commandant de la compagnie de commandement et des services et de son adjoint, et des commandants des compagnies d'instruction et de leurs adjoints sont fixés par des textes particuliers.

**Article 25 :**

Sont abrogées, toutes les dispositions antérieures contraires au présent décret, notamment les dispositions du décret n°90/1545 du 30 novembre 1990 modifiant le décret n°86/286 du 05 avril 1986, portant création et organisation du Corps National de Sapeurs-pompiers.

**Article 26 :**

Le Ministre Délégué à la Présidence Chargé de la Défense, le Ministre chargé de l'Administration Territoriale, la Ministre chargée de l'Urbanisme et de l'habitat et le Ministre Chargé de la ville sont, chacun en ce qui le concerne, chargés de l'application du présent décret qui sera enregistré, puis publié au journal officiel en français et en anglais.

**Fait à Yaoundé, le 23 mars 2004**  
**LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE**  
**(é)**  
**PAUL BIYA**

# **Arrêté n° 037/PM du 19 mars 2003 portant création, organisation et fonctionnement d'un Observatoire National des Risques**

Le Premier Ministre, Chef du Gouvernement,

Vu la Constitution ;

Vu la loi n°86/016 du 6 décembre 1986 portant réorganisation générale de la protection civile au Cameroun ;

Vu le décret n° 92/089 du 9 mai 1992 précisant les attributions du Premier Ministre, modifié et complété par le décret n° 95/145 du 4 août 1995 ;

Vu le décret n° 97/206 du 7 décembre 1997 portant nomination d'un Premier Ministre

Vu le décret n° 98/031 du 9 mars 1998 portant organisation des plans d'urgence et des secours en cas de catastrophe ou de risque majeur ;

Vu le décret n° 98/147 du 17 juillet 1998 portant organisation du Ministère de l'Administration Territoriale ;

Vu le décret n° 2002/216 du 24 août 2002 portant réorganisation du Gouvernement,

**Arrête :**

## **CHAPITRE I**

### **DES DISPOSITIONS GENERALES**

**Article 1<sup>er</sup>** : Il est créé auprès du ministère chargé de l'administration Territoriale et de la décentralisation. Un Observatoire National des Risques en abrégé « O. N. R. », et ci-après désigné l'«Observatoire».

#### **Article 2 :**

(1) L'Observatoire a pour missions la collecte, la gestion et la diffusion des informations sur les risques naturels, technologiques, industriels et anthropiques. A ce titre, il veille notamment à: - la mise en place à l'échelle nationale, d'un dispositif d'observation des sites et autres installations à risque, assorti d'un système fiable de collecte et de transmission des données et informations sur les risques ; - la publication d'un bulletin conjoncturel des risques, et à la mise en œuvre de toute autre action de sensibilisation et d'information préventive sur les risques.

(2) Il sert de cadre de concertation et de collaboration entre les différentes administrations concernées, les organismes publics ou privés, nationaux et internationaux impliqués dans la gestion préventive des risques.

## **CHAPITRE II**

### **DE L'ORGANISATION ET DU FONCTIONNEMENT**

#### **Article 3 :**

(1) L'Observatoire est placé sous l'autorité du ministre chargé de l'Administration territoriale et de la décentralisation. (2) Son cadre organique comprend :

- une coordination ;
- des correspondants ;
- un secrétariat permanent,

#### **Article 4 :**

(1) La Coordination de l'Observatoire est composée ainsi qu'il suit : Coordonnateur : Le Secrétaire Général du ministère chargé de l'Administration territoriale et de la Décentralisation ;

Membres :

- un (1) représentant des Services du Premier Ministre ;
- un (1) représentant du ministère chargé de l'Administration territoriale et de la Décentralisation ;
- deux (2) représentants du ministère chargé de la Défense ;
- deux (2) représentants du ministère chargé des Mines, de l'Eau et de l'Energie ;
- deux (2) représentants du ministère chargé des Transports dont un de la météorologie et un des transports terrestres ;
- un (1) représentant du ministère chargé de l'Industrie ;
- un (1) représentant du ministère chargé de la Recherche scientifique et technique ;
- un (1) représentant du ministère chargé de la Ville ;
- un (1) représentant du ministère chargé de l'Urbanisme et de l'Habitat ;
- un (1) représentant du ministère chargé de la Santé publique ;
- un (1) représentant du ministère chargé de l'Environnement ;
- un (1) représentant du ministère chargé des Affaires économiques, de la Programmation et de l'Aménagement du Territoire ;
- un (1) représentant du ministère chargé de la Communication ;
- un (1) représentant du ministère chargé des Télécommunications ;
- un (1) représentant de la Délégation Générale à la Sûreté Nationale ;
- un (1) représentant de l'Institut National de Cartographie ;
- un (1) représentant de l'institut des Recherches Géologiques et Minières ;
- un (1) représentant de l'Agence Nationale de Radioprotection.

(2) Le Coordonnateur peut faire appel à toute autre administration ou organisme ainsi qu'à toute personne physique, en raison de ses compétences ou de sa contribution financière ou matérielle, dans le domaine de la gestion préventive des risques.

#### **Article 5 :**

(1) Les membres de la Coordination sont désignés par les administrations et organismes auxquels ils appartiennent.

(2) La composition de l'Observatoire est constatée par arrêté du ministre chargé de l'Administration territoriale et de la Décentralisation.

#### **Article 6 :**

(1) La Coordination se réunit en tant que de besoin et au moins une fois par trimestre.

(2) Les convocations, accompagnées du projet d'ordre du jour, doivent parvenir aux membres de la Coordination au moins quinze (15) jours avant la date de la réunion, sauf en cas d'urgence.

**Article 7** : Les membres de la Coordination sont d'office les correspondants de l'Observatoire dans leurs administrations et organismes respectifs.

A ce titre, ils communiquent au secrétariat permanent de manière périodique ou instantanée, toute information sur les risques relatifs au secteur d'activités.

**Article 8** :

(1) Le secrétariat permanent de l'Observatoire est assuré par la Direction de la Protection Civile du ministère chargé de l'Administration Territoriale et de la décentralisation.

(2) Il est notamment chargé :

- du secrétariat des réunions de la Coordination ;
- de l'exécution des plans d'action et d'activités arrêtés par la Coordination ;
- du suivi des études et activités techniques relatives à la collecte, à l'analyse et à la diffusion des informations sur les risques ;
- de la veille permanente.

### CHAPITRE III

#### DES DISPOSITIONS DIVERSES ET FINALES

**Article 9** :

(1) Le Coordonnateur présente chaque trimestre au ministre chargé de l'Administration Territoriale et de la décentralisation, un rapport sur le fonctionnement de l'Observatoire, et des difficultés éventuelles rencontrées. (2) Un rapport semestriel est adressé au Premier Ministre, Chef du Gouvernement.

**Article 10**: Les ressources nécessaires au fonctionnement de l'Observatoire proviennent du budget de l'Etat, des contributions et dons acceptés par le Gouvernement.

**Article 11** :

(1) Les fonctions de Coordonnateur et de membre de la Coordination ou du secrétariat permanent de l'Observatoire sont gratuites. (2) Toutefois, le Coordonnateur et les membres susvisés bénéficient de facilités de travail, selon des modalités arrêtées par le ministère chargé de l'Administration Territoriale et de la décentralisation.

**Article 12** : Le présent arrêté sera enregistré, publié suivant la procédure d'urgence, puis inséré au Journal Officiel en français et en anglais.

Yaoundé, le 11 mars 2003

Le Premier Ministre, Chef du Gouvernement,

## 5- Textes du Congo

### Décret n° 2001 – 249 portant organisation des secours en cas de catastrophes naturelles ou d'accidents majeurs

Le président de la république

Vu l'Acte Fondamental,

Vu le Décret n° 99 – 1 du 12 janvier 1999 portant nomination des membres du gouvernement

En conseil des ministres

## DECRETE

### TITRE I : DISPOSITIONS GENERALES

**Article premier** : Il est institué un plan de secours en cas de catastrophes naturelles ou d'accidents majeurs dénommés plan ORSEC.

Le plan ORSEC a pour cadre la région

**Article 2** : Au sens du présent décret, les expressions ci – après sont définies ainsi qu'il suit :

Alarme : dispositif destiné à prévenir la police ou la gendarmerie d'un danger

Alerte : invite à prendre des mesures pour faire face à la situation survenue

Catastrophe : évènement subit qui cause un bouleversement pouvant entraîner des destructions et/ ou une perte importante de vies humaines.

Accident : évènement imprévu, malheureux ou dommageable.

Sinistre : accident ou évènement d'origine humaine ou non, mettant en jeu des forces naturelles : inondations, sécheresse, éboulement et d'autres catastrophes

Cataclysme : évènement qui provient du déchainement imprévisible des forces cachées de la nature : tremblement de terre, raz de marrées, cyclone, éruption volcanique et autres sinistres

Plan sectoriel : ensemble des dispositions pratiques prises par un service, susceptibles d'être engagés au plan régional d'organisation des secours.

Réserves de secours : ensemble de moyens de secours stockés au chef-lieu de région

Dispositif de commandement : organe technique qui assiste le préfet dans le déroulement des opérations relatives à la mise en œuvre du plan

**Article 4** : - Le plan de l'organisation des secours en cas de catastrophes naturelles ou d'accidents majeurs a pour objet, notamment d'assurer sous l'autorité du préfet de région, la protection des personnes et des biens en cas de catastrophe ou d'accident graves en mettant en œuvre dans les moindres délais les moyens d'intervention nécessaires.

### TITREII : DU DISPOSITIF DE COMMANDEMENT

**Article 5** : Le dispositif de commandement comprend :

- le poste de commandement fixe
- le poste de commandement opérationnel

#### CHAPITRE I : LE POSTE DE COMMANDEMENT FIXE

**Article 6** – le poste de commandement fixe est installé à la préfecture

**Article 7** : - Le poste de commandement fixe est chargé notamment de :

- Centraliser et exploiter tout renseignement utile
- coordonner l'action des services d'intervention



- procéder à l'envoi sur les lieux du sinistre des renforts sollicités ou jugés nécessaires

- informer le gouvernement du développement des opérations

**Article 8** : Le Poste de commandement fixe comprend :

- le préfet
- les directeurs généraux
- le commandant de zone militaire
- le commandant de la gendarmerie
- le président de la croix rouge congolaise

Le poste de commandement fait appel en tant que de besoin, à toutes personnes jugées aptes à résoudre les difficultés techniques qui pourraient se présenter dans la réalisation des opérations.

## **CHAPITRE II : DU POSTE DE COMMANDEMENT OPERATIONNEL**

**Article 9** : Le poste de commandement opérationnel est installé à proximité du lieu de sinistre

**Article 10** : - Le poste de commandement opérationnel est chargé notamment de :

- assurer la direction des opérations de secours
- assurer la liaison constante et efficace avec le poste de commandement fixe.

**Article 11** : - le poste de commandement opérationnel comprend :

- le secrétaire général de la région
- le maire ou le sous- préfet
- les représentants des Directeurs régionaux
- l'adjoint au commandant de la zone militaire
- L'adjoint au commandant de la Gendarmerie
- le représentant de la croix rouge Congolaise.

## **TITRE III : DU DECLENCHEMENT DU PLAN**

### **CHAPITRE I : DU ROLE DU TEMOIN**

**Article 12** : l'alarme est donnée sans délai par le témoin de l'accident ou du sinistre au poste de police ou de gendarmerie le plus proche du lieu du sinistre.

**Article 13** : Le préposé des postes et des télécommunications, en contact avec le témoin qui sollicite les secours, est tenu de le mettre en liaison avec le poste de police ou de Gendarmerie. L'appel du témoin est précédé de la mention « avis de sinistre ».

### **CHAPITRE II : DES MISSIONS DE LA POLICE OU DE LA GENDARMERIE**

**Article 14** : – Dès réception du message du témoin, le personnel de la police ou de la Gendarmerie alerte à son tour sans délai, le préfet ou le cas échéant, le maire ou le sous – préfet.

**Article 15** : - les autorités de la police ou de la Gendarmerie informent le procureur de la République.

### **CHAPITRE III : DES MISSIONS DES AUTORITES ADMINISTRATIVES**

#### **Section I : Des Mission du préfet**

**Article 16** : L'initiative de déclencher le plan d'organisation des secours émane du préfet, qui en cas de catastrophe, d'accident ou de sinistre, donne aux services intéressés, le signal d'alerte général dénommé Alerte d'organisation des secours.

**Article 18** : - la décision du préfet précédée de la mention « Alerte ORSEC » est transmise aux Directeurs régionaux ou aux chefs de services qui interviennent chacun en ce qui le concerne, conformément au plan régional de secours élaboré à cet effet.

**Article 19** : - le plan régional de secours dénommé « plan ORSEC » est élaboré sous l'autorité du préfet. Il Comprend :

- les plans sectoriels,
- la liste, avec numéro d'appel téléphonique des autorités préfectorales, de districts ou municipales
- la liste et les moyens d'appel téléphoniques des personnes qui constituent le commandement fixe à la préfecture, ainsi que ceux du commandement opérationnel.
- le schéma de la transmission d'alerte ORSEC
- le plan des liaisons et des transmissions susceptibles d'être réalisées et les moyens supplémentaires qui peuvent être affectés.
- l'indication détaillée des moyens opérationnels hors région auxquels il pourrait être fait appel, en cas de nécessité dans la région
- un répertoire téléphonique clair et pratique donnant par nature des services, les noms et adresses exactes des directeurs régionaux et des services intéressés.

#### **Section II : Des Missions du Sous – Préfet ou du maire**

**Article 21** : - Le sous – Préfet ou le maire, en vue de la mise en œuvre des premiers secours, prévoit des mesures administratives de première urgence en cas de catastrophes ou de sinistres dans une préfecture ou dans une commune et veille à leur bonne application.

Les mesures dont s'agit comprennent :

- l'inventaire du matériel à mettre à la disposition des centres de secours, de la police ou de la gendarmerie
- la liste et les adresses des personnes à alerter dans la commune
- les consignes d'alerte et les missions du personnel d'intervention.

### **TITRE IV : DE LA MISE EN ŒUVRE DES SECOURS**

#### **CHAPITRE I : DES SERVICES PRIORITAIRES**

**Article 23** : - La mise en œuvre des secours intéresse prioritairement les services suivants :

- police, gendarmerie, centre de secours, santé, transport
- postes et télécommunications, travaux publics

#### **Section I : Des missions des Services et conduite à tenir sur le terrain**

##### **Sous – section I : Du service de la police ou de la Gendarmerie**

**Article 24** – En cas de catastrophe ou de sinistre, la police ou la Gendarmerie a pour mission, de prendre l'ensemble des mesures destinées à garantir l'ordre public en vue d'assurer la tranquillité et la sécurité publique.

**Article 25** : - Sur le terrain, les mesures destinées à garantir l'ordre public consistent notamment à :

- boucler le secteur de sinistre afin d'interdire l'accès à toute personne ne prenant pas part aux opérations de sauvetage ;
- identifier les victimes s'il y a lieu ;
- veiller à ce que les indices de l'accident ou du sinistre ne disparaissent ;
- renseigner les autorités de la situation qui prévaut sur le terrain ;
- ouvrir immédiatement une enquête en cas d'accident pour en découvrir les causes ;
- tenir la liste des victimes ;
- assurer la liste des biens et du matériel ;
- exécuter les réquisitions des autorités ;
- informer les familles des disparus ou tous autres victimes.

#### **SOUS – SECTION II : Des Services et de Sauvetage**

**Article 26** : - En cas de catastrophe ou de sinistre, les services de secours et de sauvetage ont pour mission de prendre l'ensemble des mesures permettant de sécuriser, de protéger les vies humaines en apportant l'aide et l'assistance.

**Article 27** : - sur le terrain, les mesures de sécurité et de protection consistent notamment à :

- porter les secours et l'assistance aux victimes ;
- procéder aux manœuvres de force ;
- désincarcérer les victimes ;
- combattre les incendies ;
- évacuer les blessés ou les morts ;
- assurer l'éclairage de fortune ;
- effectuer les recherches dans le polygone de sécurité proche ou lointain.

#### **SOUS – SECTION III : Du Service des soins médicaux**

**Article 28** : En cas de sinistre ou de catastrophe, l'activité des services de santé consiste en la distribution des soins de première urgence.

**Article 29** : Les actions médicales consisteront notamment à :

- donner les premiers soins aux victimes ;
- trier les blessés et les morts ;
- faire évacuer les blessés graves ou les traumatisés dans les hôpitaux ;
- traiter les malades ;
- assurer la mobilisation des hôpitaux de la région.

## **SOUS SECTION IV : DU SERVICE DES TRANSPORTS**

**Article 30** : En cas de catastrophe ou de sinistre, le service des transports a pour mission de mettre à la disposition de tous les services intéressés, un ensemble divers de mode de transport des personnes et du matériel.

### **Sous – Section V : Du service des travaux publics**

**Article 31** : - En cas de catastrophe ou de sinistre, le service des travaux publics a pour mission d'entreprendre au moyen d'engins lourds, les travaux d'intérêts généraux.

**Article 32** : - Les travaux d'intérêt général consisteront sur le terrain à :

- ouvrir les voies nécessaires ;
- rétablir les voies de communication défectueuses ;
- assainir l'environnement du sinistre ;
- exécuter les travaux demandés par le préfet.

### **Sous – Section VI : du Service des liaisons et des transmissions**

**Article 33** : - En cas de catastrophe ou de sinistre, le service des liaisons et des transmissions a pour mission d'assurer les communications auprès des autorités compétentes, du mouvement des opérations.

**Article 34** : - la mission du service des liaisons et des transmissions consistera sur le terrain, notamment à :

- recueillir toutes les données opérationnelles et les transmettre aux autorités ;
- installer le système de liaison entre les différents postes de commandement.

## **CHAPITRE II : DES SERVICES EN ALERTE**

**Article 35** : - Les services en alerte sont des services en attente susceptibles d'entrer en action sur ordre du préfet

**Article 36** : - les services en alerte sont :

- la zone militaire, l'action humanitaire, l'enseignement, l'agriculture, les pompes funèbres, la croix rouge, la jeunesse et les sports.

**Article 37** : Le préfet peut, en cas de nécessité, requérir les sociétés publiques ou privées possédant des moyens de navigation, de secours et de transport.

**Article 38** : Le préfet peut s'il le juge nécessaire faire appel à l'unité d'intervention de la sécurité civile basée à Brazzaville. La demande sera adressée au ministre de l'intérieur, de la sécurité et de l'administration du territoire.

## **CHAPITRE III : CAS DE SINISTRE AERIEN, MARITIME OU FLUVIAL**

**Article 39** : - En cas de sinistre aérien, maritime ou fluvial, le préfet peut faire intervenir immédiatement les services techniques autres que ceux qui sont représentés au dispositif de commandement.

### **SECTION I : Cas de Sinistre Aérien**

**Article 40** : - En cas de sinistre aérien, l'alerte est donnée aux responsables des services suivants :

- l'Agence pour la Sécurité et la Navigation Aérienne

- l'Agence nationale de l'aviation civile
- la zone militaire, la base aérienne

## **SECTION II : Cas de sinistre maritime ou Fluvial**

**Article 41** : - En cas de sinistre maritime ou fluvial ; l'alerte est donnée aux responsables des services suivants :

- l'agence transcongolaise de communication
- la Zone Militaire, la marine nationale,
- la marine marchande

## **TITRE V : DISPOSITIONS PARTICULIERES**

**Article 20** : - Dans le cadre de la présente instruction, le Maire de Brazzaville rend directement compte au ministre de l'intérieur, tandis que dans les autres régions, les maires sont tenus de rendre compte aux préfets.

**Article 42** : - Chaque directeur Régional doit dans le cadre du plan sectoriel :

- instruire le personnel ;
- recenser le matériel nécessaire susceptible d'être engagé et le tenir à jour pour contrôle ;
- Désigner à l'avance les chefs de services ou de sections.

**Article 43** : - Chaque plan sectoriel comporte :

- l'indication détaillée de tous les moyens auxquels le service peut faire appel pour accomplir sa mission de secours ;
- la liste des personnes à alerter et les procédés par lesquels elles seront appelées, rassemblées et dirigées sur les lieux du sinistre ;
- la mission de chacun et les consignes à observer ;
- les permanences téléphoniques à assurer à divers échelons administratifs et techniques ;
- La liste des moyens de liaisons et de transmissions, ainsi que le schéma des transmissions en cours d'opérations.

**Article 44** : - Chaque Directeur est tenu d'adresser un exemplaire du plan sectoriel au préfet.

**Article 45** : - le préfet dans le cadre de la mise en œuvre des services, prendra soin de désigner à l'avance l'officier le plus gradé dans l'un des deux corps : la police ou la gendarmerie.

Il lui sera également désigné un adjoint qui sera un officier de la gendarmerie, si le chef de service est de la police et vice versa.

**Article 46** : Des réserves sont créées dans les régions. Elles comportent en plus des réserves générales, du matériel de secours spécifique à chaque région en fonction de sa situation géographique.

**Article 47** : - Les conditions dans lesquelles les préfets et les maires peuvent requérir les personnes devant participer au secours en cas de sinistres, de catastrophes naturelles ou d'accidents graves seront fixées dans une circulaire du ministre de l'intérieur, de la sécurité et de l'administration du territoire. Ces instructions sont également applicables aux réquisitions du matériel.

**Article 48** : - Lorsque le préfet sera en possession des premiers renseignements concernant le sinistre, et qu'il aura mis en œuvre le plan ORSEC, il est tenu de rendre compte au ministre de l'intérieur, de la sécurité et de l'administration du territoire.

**Article 49** : - En cas d'insuffisance de moyens tant en personnel qu'en matériel, le préfet peut solliciter auprès du ministre de l'intérieur, de la sécurité et de l'administration du territoire, le concours de l'unité d'intervention de la sécurité.

**Article 50** : - En cas de sinistre grave, la procédure d'urgence, le concours des forces armées peut être sollicité par le préfet pour l'exécution des travaux urgents de sauvetage, de secours de rétablissement, ou de la conservation des voies de communication et la réalisation des liaisons complémentaires de communication.

**Article 51** : - Chaque ministre est chargé d'instruire les directeurs régionaux de son département, sur l'élaboration du plan ORSEC sectoriel.

**Article 52** : - Pour permettre la distribution des services engagés sur le terrain, il y a lieu de prévoir le port d'un brassard ou d'un badge de couleurs différentes les uns des autres.

- Brassard bleu : personnel du poste de commandement fixe et mobile à la préfecture ;
- Brassard vert : personnel de la police et/ou de la gendarmerie ;
- Brassard rouge : personnel de la santé ;
- Brassard blanc avec Croix-Rouge : personnels de la croix – rouge ;
- Brassard jaune : personnel des travaux publics et des transports ;
- Brassard noir : personnel des pompes funèbres.

**Article 53** : Les dépenses nécessaires en cas de situation de catastrophes ou d'accidents graves sont imputables au budget de l'état.

**Article 54** : Il appartient au ministre de l'intérieur, de la sécurité et de l'administration du territoire, de faire inscrire au début de l'exercice budgétaire, les crédits ORSEC.

**Article 55** : - Le Règlement des dépenses en cas de situation grave s'effectue selon la procédure d'urgence.

**Article 56** : - Les Préfets peuvent adresser au ministre de l'intérieur, de la sécurité et de l'administration du territoire :

- les demandes de subventions formulées par les collectivités locales, ayant subi des dommages importants, notamment en matière de voirie : destruction des ponts, détérioration des routes à la suite des calamités naturelles
- les demandes de crédits pour la remise en valeur des régions sinistrées.
- les dossiers relatifs aux demandes de faciliter les crédits à certaines victimes de calamités.

**Article 53** : Le présent décret sera enregistré, publié au journal officiel et communiqué partout où besoin sera.

**Fait à BRAZZAVILLE le 26 Mai 2001**

**(é) DENIS SASSOU NGUESSO.**

## 6- Textes du Gabon

### Loi n° 21/2004 du 2 février 2005 relative aux plans d'exposition aux risques (PER)

L'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté,

Le Président de la République, chef de l'Etat, promulgue la loi dont la teneur suit :

**Article 1<sup>er</sup>** : la présente loi, prise en application des dispositions des articles 1<sup>ers</sup> et 47 de la constitution, fixe les conditions d'élaboration et de mise en œuvre des plans d'exposition aux risques en abrégé : PER

#### Titre I

#### DISPOSITIONS GENERALES

##### Chapitre Premier

##### Des Définitions

**Article 2** : au sens de la présente loi, on entend par :

- Risques, les inondations, l'érosion côtière, l'instabilité du sol, les effets des vents, les fléaux sociaux, la radio – activité, les ondes électriques, la pollution atmosphérique, la pollution de l'eau, les nuisances sonores, les déchets ménagers et industriels, l'insécurité structurelle y compris celle pouvant résulter des ouvrages d'art.
- Plans d'exposition aux risques, la planification et la coordination des actions de solidarité engagées dans l'espace et dans le temps par les pouvoirs publics, les collectivités locales, les personnes physiques ou morales, publiques ou privées
- zones à risques, zones à l'intérieur desquelles toute activité exposée aux risques ou susceptibles d'en créer.
- espaces à risques, les espaces intégrant toutes les zones exposées aux risques.

**Article 3** : - Les plans d'exposition aux risques visent à :

- déterminer la nature des risques et des zones exposées ;
- prescrire des mesures, des techniques et opérations à mettre en œuvre pour la prévention des catastrophes, la limitation ou la répartition de leurs conséquences dommageables ;
- fixer et garantir les modalités techniques de planification des aides et secours aux sinistrés par :
  - \* la fourniture des données techniques nécessaires à la définition et à l'adaptation des conditions d'indemnisation des sinistrés ;
  - \* la délimitation de son périmètre d'application ;
  - \* la protection des biens et des personnes, notamment la constitution de servitudes d'utilité publique ;
  - \* La réglementation de l'occupation et l'utilisation des espaces à risques ;
  - \* la détermination de l'occupation et de l'utilisation des espaces à risques ;
  - \* la détermination de la nature et des modalités de réalisation des travaux à entreprendre.

#### TITRE II – DE L'ELABORATION DES PLANS D'EXPOSITION AUX RISQUES.

**Article 4** : L'élaboration d'un plan d'exposition aux risques est subordonnée à une autorisation du ministre chargé des questions relatives aux catastrophes et aux calamités.

**Article 5** : l'élaboration d'un plan d'exposition aux risques nécessite des études et enquêtes donnant lieu à :

- un rapport de présentation qui, sur la base de l'état des lieux, analyse la situation, définit et justifie les mesures à prendre ;
- un ou plusieurs documents graphiques délimitant les zones à risques et proposant, s'il y a lieu, des solutions appropriées ;

- un règlement fixant les conditions d'occupation et d'utilisation des zones et des espaces à risques, des réserves foncières, des mesures de prévention et de réparation des conséquences dommageables des catastrophes et des calamités ;
- la délimitation des zones et des espaces à risques ainsi que des réserves foncières.

**Article 6** : L'élaboration d'un plan d'exposition aux risques donne lieu à une enquête publique, après validation par le comité interministériel pour le bien être.

**Article 7** : Sous la supervision et le contrôle des services chargés des questions relatives aux catastrophes et aux calamités, les plans d'expositions aux risques sont élaborés par des bureaux d'études agréés avec le concours des collectivités intéressées.

**Article 8** : Avant leur adoption, les projets des plans d'exposition aux risques doivent être affichés selon le cas à la mairie, à la préfecture ou au siège du conseil départemental et intégrer les observations des populations concernées.

**Article 9** : Les plans d'exposition aux risques sont adoptés par délibération du conseil municipal ou du conseil départemental et approuvés par décret pris en conseil des ministres sur proposition du ministre chargé des questions relatives aux catastrophes et aux calamités.

Ils acquièrent force exécutoire à compter de la date de signature du décret d'approbation. Toutefois, en cas d'urgence, le ministre chargé des questions relatives aux catastrophes et aux calamités peut prendre des mesures de sauvegarde.

**Article 10** : Les plans d'exposition aux risques sont susceptibles de réaménagements techniques conformément à la réglementation en vigueur.

**Article 11** : Les dépenses liées à l'élaboration d'un plan d'exposition aux risques sont prises en charge par l'Etat, les collectivités locales et les personnes physiques ou morales, publiques ou privées intéressées.

### **TITRE III DE LA REGLEMENTATION DES ACTIVITES DANS LES ZONES ET LES ESPACES EXPOSES AUX RISQUES**

**Article 12** : La réglementation des activités dans les zones à risques, notamment en ce qui concerne l'environnement, la desserte, l'implantation, le volume et les caractéristiques des constructions est déterminée par le règlement du plan d'exposition aux risques.

**Article 13** : Le règlement du plan d'exposition aux risques :

- détermine les modalités d'occupation et d'utilisation de l'espace dans les zones de première et deuxième catégories ;
- définit les mesures de prévention ou de protection pour les zones de première et de deuxième catégorie ;
- fixe s'il y a lieu, les conditions dérogatoires aux dispositions du plan.

**Article 14** : Sous réserve des droits d'usage coutumier, toute activité même à des fins touristiques, notamment la circulation, le camping, la chasse et la pêche à l'intérieur des zones ou espaces exposés aux risques et subordonnée à une autorisation des services chargés des questions relatives aux catastrophes et aux calamités.

Les conditions et modalités de délivrances de l'autorisation prévue ci-dessus sont fixées par voie réglementaire.

**Article 15** : L'exercice des droits d'usages coutumiers dans les zones exposées aux risques est soumis à l'observation des prescriptions des plans d'exposition aux risques, conformément aux textes en vigueur.

### **TITRE IV**

#### **DE LA MISE EN ŒUVRE DES PLANS D'EXPOSITION AUX RISQUES**

**Article 16** : Pour la mise en œuvre des plans d'exposition aux risques il est créé un fonds de concours pour risques, en abrégé FCR, destiné au financement des programmes et projets, ou microprojets de lutte contre les catastrophes et les calamités

**Article 17** : Le fonds de concours pour risques est alimenté par :

- les subventions de l'Etat et des collectivités locales ;



- les fonds propres provenant des amendes ;
- les contributions des opérateurs économiques exerçant une activité susceptible de contribuer à la création ou à l'aggravation des risques au sens de la présente loi ;
- les dons.

**Article 18** : Le directeur général du bien - être assure la gestion administrative et financière du fonds de concours pour risque prévu par le plan d'exposition aux risques. Il est l'ordonnateur du fonds.

L'ensemble des ressources énoncées est versé dans un compte spécial ouvert au trésor et intitulé fonds de concours pour risques.

**Article 19** : L'ensemble des ressources énoncées à l'article 17 est versé dans un compte spécial ouvert au trésor et intitulé fonds de concours pour risques (FCR).

**Article 20** : Le directeur général du bien - être est assisté d'un agent comptable nommé par décret pris en conseil des ministres, sur proposition du ministre chargé des finances.

**Article 21** : Dans le cadre de la mise en œuvre des plans d'exposition aux risques, les services en charge des questions relatives aux catastrophes et aux calamités veillent à la mise en place des dispositions prévues et contrôlent les objectifs à atteindre.

A ce titre, ils doivent être associés aux travaux de la commission de permis de construire et de la commission de vente des terrains urbains et ruraux.

**Article 22** : Dans les espaces à risques et des réserves foncières, les déplacements et autres activités se font conformément aux prescriptions du plan. La démolition ou la confiscation des biens, ainsi que l'interdiction des activités déjà implantées dans les sites visés ci-dessus, ouvrent droit à indemnisation.

Toutefois, les activités notamment les constructions et autres travaux réalisés en violation des dispositions d'un plan d'exposition aux risques ne bénéficient pas de la garantie d'indemnisation prévue au paragraphe premier ci-dessus.

Dans tous les cas, les titre fonciers correspondant à un site déjà classé zone ou espace à risques sont nuls de plein droit.

## **TITRE V DE LA REPRESSION**

### **Chapitre premier - Des infractions**

**Article 23** : Toute personne ayant entrepris ou tenté d'entreprendre une activité dans les zones ou espace à risque sans autorisation préalable prévue à l'article 14 ci- dessus est passible d'une peine d'emprisonnement de trois mois à deux ans et d'une amende de cent mille francs CFA à un million de francs CFA ou de l'une de ces deux peines seulement.

**Article 24** : Toute violation des dispositions de l'article 14 de la présente loi expose son auteur à une peine d'emprisonnement de quinze jours à trois mois et à une amende de cinquante mille francs CFA à cinq cent mille francs CFA ou à l'une de ces deux peines seulement.

**Article 25** : Est punie d'une peine d'emprisonnement de six mois à trois ans et d'une amende de deux cent mille francs CFA à deux millions de francs CFA, toute personne qui, dans les zones et espaces à risques, aura entrepris des activités non conformes à l'autorisation qui lui aura été délivrée.

**Article 26** : L'exercice du droit d'usage coutumier non conforme aux plans d'exposition aux risques expose son auteur à une peine d'emprisonnement de quinze jours à un mois et à une amende de vingt-cinq mille francs CFA à cent mille francs CFA ou à l'une de ces deux peines seulement.

**Article 27** : Les peines prévues aux articles 23 à 26 ci-dessus sont portées au double en cas de récidive ou d'aggravation de risques.

## CHAPITRE DEUXIEME - DE LA CONSTATATION DES INFRACTIONS, DE LA TRANSACTION ET DES POURSUITES

### Section 1 - De la constatation des infractions

**Article 28 :** Les infractions aux dispositions de la présente loi sont constatées sur procès-verbal par les agents, et les officiers de la police judiciaire, notamment les gouverneurs, les préfets, les sous-préfets et les maires. Copie de ce procès-verbal est adressée au Ministre chargé des questions relatives aux catastrophes et aux calamités.

**Article 29 :** Dans le cadre de leur mission de constatation des infractions aux dispositions de la présente loi, les agents et officiers de la police judiciaire visés à l'article 28 ci-dessus sont habilités à :

- procéder au contrôle, aux enquêtes et perquisitions d'usage ;
- ordonner l'arrêt immédiat des travaux, la saisie, la confiscation ou la démolition des matériaux et constructions trouvés sur le site protégé ;
- requérir l'assistance de la force publique ou l'avis des hommes d'expertise, s'il y a lieu.

**Article 30 :** Les biens saisis en application de la présente loi deviennent d'office la propriété de l'Etat. Ils peuvent faire l'objet de vente aux enchères conformément aux textes en vigueur.

### Section 2 – De la transaction

**Article 31 :** Les amendes prévues ci-dessus peuvent être recouvrées par voie de transaction dans les conditions fixées par voie réglementaire.

Lorsque la transaction a abouti au paiement de la pénalité, l'administration chargée des questions relatives aux catastrophes et aux calamités perd l'opportunité des poursuites pénales.

**Article 32 :** Le produit des amendes transactionnelles est versé dans un compte spécial du trésor intitulé fonds de concours pour risques et réparti selon les modalités fixées par voie réglementaire.

### Section 3 – Des poursuites

**Article 33 :** Le paiement de la transaction ne libère pas le contrevenant de l'obligation de se conformer aux prescriptions du plan d'exposition aux risques.

**Article 34 :** En l'absence d'une transaction ou lorsque celle-ci n'a pas abouti, le ministre chargé des questions relatives aux catastrophes et aux calamités transmet le dossier au procureur de la République près le tribunal de son ressort territorial. Il en est de même en cas de non-exécution de la décision d'arrêt des travaux ou de démolition.

**Article 35 :** Outre les peines prévues au présent chapitre, le juge peut également prononcer à titre de peines complémentaires, les mesures d'arrêt des travaux, de démolition, de saisie ou de confiscation des matériaux et matériels trouvés sur le site.

## TITRE VI – DISPOSITION DIVERSES ET FINALES

**Article 36 :** Pour la gestion des sinistres survenus dans les zones non intégrées aux plans d'exposition aux risques, le service chargé des catastrophes et des calamités est tenu d'organiser des mesures d'urgence et de prise en charge des dégâts suivant les dispositions fixées par voie réglementaire.

**Article 37 :** Des textes réglementaires déterminent en tant que de besoin, les dispositions de toute nature nécessaires à l'application de la présente loi.

**Article 38 :** La présente loi, qui abroge toutes dispositions antérieures contraires, sera enregistrée, publiée selon la procédure d'urgence et exécutée comme loi de l'Etat.

Fait à Libreville, le 2 février 2005

(é) El Hadj Omar Bongo Ondimba

**Ordonnance n°009/PR/2010 du 25 février 2010 portant modification de certaines dispositions de la loi n° 21/2004 relative aux plans d'exposition aux risques**

Le Président de la République, Chef de l'Etat

Vu la Constitution,

Vu le Décret n° 804/PR du 19 Octobre fixant la composition du Gouvernement de la République

Vu la loi n° 008/2010 autorisant le Président de la République à légiférer par voie d'ordonnances pendant la période d'intersession parlementaire

Vu la loi n°021/2004 du 02 février 2005 relative aux plans d'exposition aux risques

Le conseil d'Etat Consulté

Le Conseil des Ministres entendu

ORDONNE

**Article 1<sup>er</sup>** : La présente ordonnance, prise en application des dispositions de la loi n°008/2010 du 15 février 2010 susvisée, porte modification de certaines dispositions de la loi n°021/2004 relative aux plans d'exposition aux risques.

**Article 2** : Les dispositions des articles 18 et 20 de la loi n°021/2004 du 02 février 2005 susvisée sont modifiées et se lisent désormais comme suit :

« Article 18 nouveau : Le fond de concours pour risques est géré par le Directeur de la Protection Civile, Ordonnateur du fonds »

« Article 20 nouveau : Le Directeur de la Protection Civile est assisté d'un agent comptable nommé conformément aux textes en vigueur »

**Article 3** : Des textes réglementaires déterminent en tant que besoin, les dispositions de toute nature nécessaires à l'application de la présente ordonnance.

Fait à Libreville, le 25 Février 2010

Par le Président de la République, Chef de L'Etat :

Ali BONGO ONDIMBA

Le premier Ministre, Chef du Gouvernement : PAUL BIYOGHE MBA

Le Ministre des eaux et forêts, de l'environnement et du Développement Durable : MARTIN MABALA

Le Ministre du Budget, des Comptes Publics et de la Fonction Publique, chargé de la Réforme de l'Etat : BLAISE LOUEMBE.

# **Décret n° 0672 /PR/MISPID du 16 mai 2011 portant création, attribution et fonctionnement de la Plate-forme Nationale pour la Prévention et la Réduction des Risques de Catastrophe.**

## **LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE, CHEF DE L'ETAT ;**

Vu la Constitution ;

Vu le décret n°804/PR du 19 octobre 2009 fixant la composition du Gouvernement de la République, ensemble les textes modificatifs subséquents ;

Vu la loi n°21/2004 du 2 février 2005 relative aux plans d'expositions aux risques ;

Vu la loi n°16/1993 du 26 août 1993 relative à la protection et à l'amélioration de l'environnement ;

Vu le décret n°653/PR/MTEPN du 21 mai 2003 relatif à la préparation et à la lutte contre les pollutions par les hydrocarbures et autres substances nuisibles ;

Vu la loi n°14/96 du 15 avril 1996 portant réorganisation territoriale de la République Gabonaise ;

Vu la loi n°004/98 du 20 février 1998 portant organisation générale de la Défense Nationale et de la Sécurité Publique, ensemble les textes modificatifs subséquents ;

Vu la déclaration de Hyōgo du 22 janvier 2005 sanctionnant les travaux de la deuxième conférence mondiale sur la prévention des catastrophes ;

Vu le décret n°0269/PR-MI du 6 mars 1976 portant réorganisation du Ministère de l'Intérieur, ensemble les textes modificatifs subséquents ;

Vu le décret n°0858/PR/PM du 2 décembre 2009 portant rattachement au Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité Publique, de l'Immigration et de la Décentralisation les services précédemment rattachés au Ministère des Calamités Naturelles ;

Le Conseil d'Etat consulté ;

Le Conseil des Ministres entendu ;

## **DECRETE :**

**Article 1er** : Le présent décret, pris en application des dispositions de l'article 51 de la Constitution, porte création, attributions et fonctionnement de la Plate-forme Nationale pour la Prévention et la Réduction des Risques de Catastrophe.

### **Chapitre I : De la création et des attributions**

**Article 2** : Il est créée en République Gabonaise, une Plate-forme Nationale pour la Prévention et la Réduction des Risques de Catastrophe, en abrégé PNPRRC, ci-après dénommée la « Plate-forme Nationale ».

**Article 3** : La Plate-forme Nationale est une commission nationale multisectorielle qui œuvre en faveur de la prévention et la réduction des risques de catastrophe.

Elle a pour missions la coordination et le renforcement de la collaboration pluridisciplinaire aux fins de pérennisation des activités de prévention et de réduction des risques de catastrophe, dans le processus de mise en œuvre du Cadre d'Action de Hyōgo.

A ce titre, Elle est notamment chargée : - de la compilation des informations de base nécessaires à la prévention et à la réduction des risques de catastrophe ; - de la conduite du plaidoyer en faveur de l'élaboration et de l'adoption de politiques ou de législations relatives à la prévention et à la réduction des risques de catastrophe ; - de la mobilisation des

connaissances, des aptitudes et des ressources nécessaires à la prévention et à la réduction des risques de catastrophe ; - du déploiement d'efforts visant une meilleure intégration de la prévention et de la réduction des risques de catastrophe aux concepts, aux politiques et aux programmes appliqués dans les domaines du développement et de l'assistance humanitaire ; - de la mise en application, de l'adaptation et de l'appropriation du Cadre d'Action de Hyōgo aux niveaux national et local ; - de la promotion de la coopération avec les institutions intervenant dans les domaines de la prévention et de la réduction des risques de catastrophe.

## **Chapitre II : Du fonctionnement**

**Article 4 :** La Plate-forme Nationale comprend :

- le Comité de Pilotage ;
- la Coordination Nationale ;
- le Secrétariat Permanent ;
- les Comités Provinciaux.

Section 1 : Du Comité de Pilotage

**Article 5 :** Le Comité de Pilotage est notamment chargé : - d'orienter les actions de la Plate-forme Nationale ; - d'approuver les programmes et rapports annuels d'activités.

**Article 6 :** Le Comité de Pilotage est composé comme suit :

- le Ministre chargé de la Prévention et de la Réduction des Risques de Catastrophe, Président ;
- un représentant de la Primature, membre ;
- deux représentants du Ministère de l'Intérieur, membres ;
- un représentant du Ministère de la Défense Nationale, membre ;
- un représentant du Ministère des Mines et des Hydrocarbures, membre;
- un représentant du Ministère de l'Équipement, membre ;
- un représentant du Ministère de l'Aménagement du Territoire, membre;
- un représentant du Ministère de l'Énergie, membre ;
- un représentant du Ministère de l'Environnement, membre ;
- un représentant du Ministère de l'Urbanisme, membre ;
- un représentant du Ministère de la Recherche Scientifique et de l'Innovation, membre ;
- deux représentants du Ministère chargé des Transports dont l'un de la Météorologie et l'autre des Transports Terrestres, membres ;
- un représentant du Ministère du Budget, membre ;
- un représentant du Ministère de la Santé, membre ;
- un représentant du Ministère de l'Éducation Nationale, membre;
- un représentant du Ministère de l'Agriculture, membre ;
- un représentant du Ministère de l'Industrie, membre ;
- les Gouverneurs de province, membres ;
- le Coordonnateur National, membre ;

- le Président de la Croix-Rouge Gabonaise, membre ;
- un représentant des partenaires au développement, membre.

**Article 7 :** Le Président du Comité de Pilotage peut faire appel à toute administration ou organisme ainsi qu'à toute personne physique, en raison de ses compétences ou de sa contribution financière et/ou matérielle, dans les domaines de la prévention et de la réduction des risques de catastrophe.

**Article 8 :** Le Comité de Pilotage se réunit au moins une fois par semestre et chaque fois que de besoin, sur convocation de son Président.

### **Section 2 : De la Coordination Nationale**

**Article 9 :** La Coordination Nationale est notamment chargée : - d'assurer la mise en œuvre et le suivi des décisions du Comité de Pilotage ; - d'émettre des avis et conseils sur toutes questions relatives à la prévention et à la réduction des risques de catastrophe ; - d'élaborer les programmes et rapports annuels d'activités ; - d'assurer le suivi et l'évaluation périodique de l'activité de la Plate-forme Nationale.

**Article 10 :** La Coordination Nationale est présidée par le Directeur Général de la Prévention des Risques.

Elle comprend les représentants des administrations ou organismes membres du Comité de Pilotage.

Le Coordonnateur National est assisté d'un expert chargé du suivi-évaluation du Cadre d'Action de Hyōgo. Il est désigné par le Ministre chargé de la Prévention et de la Réduction des Risques de Catastrophe sur proposition du Coordonnateur National.

**Article 11 :** Les membres de la Coordination Nationale sont des points focaux de la Plate-forme Nationale au sein de leurs administrations ou organismes. A ce titre, ils communiquent au Secrétariat Permanent de manière périodique ou instantanée toute information sur les risques relatifs au secteur d'activités concerné.

**Article 12 :** La Coordination Nationale se réunit au moins une fois par trimestre et chaque fois que de besoin, sur convocation de son Président.

**Article 13 :** Les membres du Comité de Pilotage et de la Coordination Nationale visés aux articles 6 et 10 ci-dessus, sont désignés par les administrations et organismes dont ils relèvent.

La composition du Comité de Pilotage et celle de la Coordination Nationale sont fixées par arrêté du Ministre chargé de la Prévention et de la Réduction des Risques de Catastrophe.

### **Section 3 : Du Secrétariat Permanent**

**Article 14 :** Le Secrétariat Permanent est notamment chargé: - du secrétariat des réunions du Comité de Pilotage et/ou de la Coordination Nationale ; - de l'exécution des plans d'action et d'activités arrêtés par le Comité de Pilotage ; - du suivi de la mise en œuvre des activités de coordination, de plaidoyer et d'intégration de la prévention et de la réduction des risques de catastrophe aux politiques, à la planification et aux programmes de développement ; - de la liaison avec la Stratégie Internationale pour la prévention des catastrophes des Nations-Unies et les autres organismes chargés des questions de protection civile.

**Article 15 :** Le Secrétariat Permanent est assuré par la Direction Générale de la Prévention des Risques.

### **Section 4 : Des Comités Provinciaux**

**Article 16** : Il est institué, dans chaque province, un Comité Provincial pour la prévention et la réduction des risques de catastrophe.

**Article 17** : Les Comités Provinciaux sont notamment chargés: - de la collecte et de l'analyse de données relatives aux risques et aux catastrophes ; - de la mise en œuvre des programmes de prévention et de réduction des risques de catastrophe.

**Article 18** : Les Comités Provinciaux sont présidés par les Gouverneurs et comprennent les services ci-après : Santé, Equipement, Forces de Défense et de Sécurité, Croix-Rouge locale, Education Nationale, Budget, Agriculture, Environnement, Urbanisme.

Le Président du Comité Provincial peut faire appel à toute autre administration ou organisme ainsi qu'à toute personne physique en raison de ses compétences ou de son expertise.

Les Comités Provinciaux rendent compte à la Coordination Nationale de leurs activités par des rapports écrits.

Article 19 : L'organisation et le fonctionnement du Comité Provincial sont fixés par arrêté du Ministre chargé de la Prévention et de la Réduction des Risques de Catastrophe.

### **Chapitre III : Des dispositions diverses et finales**

Article 20 : Le Coordonnateur National présente chaque trimestre au Président du Comité de Pilotage un rapport sur les activités de la Plate-forme Nationale. Un rapport semestriel est adressé au Premier Ministre, Chef du Gouvernement à la diligence du Ministre chargé de la Prévention et de la Réduction des Risques de Catastrophe.

Une copie de ce rapport est transmise au Coordonnateur du groupe des partenaires au développement après validation par le Comité de Pilotage.

**Article 21** : Les activités de la Plate-forme Nationale sont financées par les ressources provenant du Budget de l'Etat, des partenaires au développement, des dons et legs.

**Article 22** : Les fonctions des membres du Comité de Pilotage et de la Coordination Nationale sont gratuites. Toutefois, les membres susvisés bénéficient des frais de déplacement et de mission dans les conditions fixées par les textes en vigueur.

**Article 23** : Des textes réglementaires déterminent, en tant que de besoin, les dispositions de toute nature nécessaires à l'application du présent décret.

**Article 24** : Le présent décret sera enregistré, publié selon la procédure d'urgence et communiqué partout où besoin sera.

**Fait à Libreville, le 16 mai 2011**

**Le Président de la République, Chef de l'Etat**

**(é) Ali BONGO ONDIMBA**

**Arrêté n° 00683/PM du 29 septembre 2010 portant création, attribution et fonctionnement de la commission de contrôle de suivi de la gestion des espaces non bâtis et des zones à risques dans les villes gabonaises**

Le premier ministre

Chef du gouvernement,

vu le décret n° 0804/PR du 19 octobre 2009 fixant la composition du Gouvernement de la République, ensemble les textes modificatifs subséquents,

Vu le décret n°380/PR du 07 avril 1986 fixant les attributions du premier ministre

Vu la loi n°03/81 du 08 juin 1981 fixant le cadre de la réglementation de l'urbanisme en République Gabonaise.

Vu la loi n° 016/93 du 26 août 1993 relative à la protection et à l'amélioration de l'environnement,

Vu la loi n°12/74 du 21 janvier 1975 portant conservation, création et aménagement des espaces verts boisés dans les zones urbaines,

Vu les nécessités de services

#### **Arrête :**

**Article 1<sup>er</sup>** : Le présent arrêté pris en application de l'article 29 de la constitution porte création et attributions, fonctionnement de la commission de contrôle, et de suivi de la gestion des espaces non bâtis et des zones à risques dans les villes gabonaises

**Article 2** : Il est créé et placé sous l'autorité du premier ministre, chef du Gouvernement, une Commission interministérielle chargée du contrôle et du suivi de la gestion, des espaces à risques, ci-après, dénommée : « Commission Espaces Verts »

**Article 3** : La commission Espaces Vert assure en outre, la proposition en matière de création, d'équipement et de gestion des espaces publics non bâtis et des zones à risques ; Elle assure le suivi et la coordination des études d'aménagement de ces espaces.

**Article 4** : La commission Espaces Verts assure en outre, le contrôle et le suivi des travaux d'aménagement et d'équipement des espaces publics non bâtis exécutés par les Ministères dans leurs domaines respectifs.

**Article 5** : La commission Espaces Verts comprend :

- un comité de Pilotage
- un secrétariat Technique

**Article 6** : Le Comité de Pilotage assure la gestion administrative et financière de la Commission. Il fixe les grandes orientations, définit les programmes annuels, et/ou pluriannuels et procède à l'évaluation périodique des actions menées.

**Article 7** : Le comité de pilotage se compose comme suit

- le premier ministre, chef du gouvernement ou son représentant, Président
- le maire de la commune de Libreville ou son représentant, vice – Président
- un représentant de la Primature, membre
- le ministre de l'Urbanisme ou son représentant,
- le ministre de l'environnement ou son représentant
- le ministre des sports ou son représentant
- le Ministre du Tourisme ou son représentant
- le Ministre des Loisirs ou son représentant
- Le Ministre du Commerce ou son représentant
- Un représentant du Maire de la Libreville, membre

Le présent Arrêté sera enregistré, publié selon la procédure d'urgence et communiqué partout où besoin sera.

Fait à Libreville, le 29 septembre 2010.

Par le Premier Ministre, Chef du Gouvernement.



## 7- Texte de la République Centrafricaine

### **Décret N° 83.127 Portant organisation et fonctionnement du Comité National de lutte contre l'incendie, les Feux de Brousse et Autres Calamités.**

LE PRESIDENT DU COMITE MILITAIRE

DE REDRESSEMENT NATIONAL

VU Les Actes Constitutionnels n° 1 et 2 des 1er et 22 Septembre 1981 VU L'Ordonnance n° 83/013 du 7 Février 1983 portant création du Comité National de Lutte contre l'Incendie et les Feux de Brousse et son modificatif ;

#### **DECRETE**

**Article 1er.**- Le Comité National de Lutte contre l'Incendie, les Feux de Brousse et Autres Calamités est composé de

- Un Représentant du Ministre de la Défense National Membre
- Un Représentant du Ministre de l'Agriculture Membre
- Un Représentant du Ministre des Travaux Publics Membre
- Un Représentant du Ministre de l'intérieur membre
- Un Représentant du ministre des Eaux, Forêts, Chasses et Pêches
- Un Représentant du Ministre de la Santé Publique
- Un Représentant du ministre des Affaires Sociales membre
- Un Représentant de la Société Nationale de la Croix Rouge membre.

**Article 2-** Le Comité National de lutte contre l'Incendie, les feux de Brousse et Autres Calamités est chargé de la conception et de la mise en œuvre des mesures de prévention et de secours destinées à assurer la sauvegarde des personnes et des biens en cas d'accident, de sinistres, de catastrophes et divers cataclysmes. Il est chargé notamment de :

- L'étude des textes réglementaires relatifs à l'organisation de la protection civile ;
- L'établissement des modes d'interventions des unités de la protection civile pour chacun des fléaux (plans de secours) ;
- L'acquisition des fournitures, équipement et locaux nécessaires à la protection civile ;
- La création des installations et centres opérationnels de secours ;

**Article 3** - Le Comité National de lutte contre l'incendie, les feux de Brousse et autres Calamités Peut recourir en cas de besoin aux mesures de réquisition.

**Article 4** - Dans chaque chef-lieu de Préfecture, il sera créé un sous-comité de lutte contre l'Incendie, les feux de Brousse et autres calamités, placé sous l'autorité du Préfet assisté d'une Compagnie de Sapeur Pompiers et autres personnels qualifiés.

**Article 5.**- Le Comité National de Lutte contre l'Incendie, les Feux de Brousse et autres Calamités se réunit sur convocation de son Président, aussi souvent que sa mission l'exige et au moins une fois par mois.

Le Comité National de lutte contre l'Incendie, les Feux de Brousse et Autres Calamités peut appeler en séance pour consultation toute personne ayant une compétence particulière pour l'étude des questions inscrites à son ordre du jour.

**Article 6.-** Le Comité National de lutte contre l'Incendie, les feux de Brousse et autres Calamités, dispose d'un Secrétariat Général permanent.

**Article 7 –** Le Secrétariat général Permanent du Comité National de Lutte contre l'incendie, les feux de brousse et autres calamités, comprend les services suivants :

- Le service de la prévention et des études ;
- Le service opérationnel ;
- Le service de l'administration générale.

**Article 8 -** Le Service de la Prévention et des Etudes est chargé de procéder aux études des différents risques, de définir et mettre en œuvre les politiques de préventions appropriées, de rassembler et exploiter la documentation et les statistiques des différents sinistres et accidents.

Il comprend :

- Un Bureau de la Sécurité contre l'Incendie et les feux de Brousse ;
- Un Bureau de Prévention contre les risques naturels, industriels et divers ;
- Un Bureau de l'Information et de la Documentation.

**Article 9 -** Le Service Opérationnel est chargé d'animer et coordonner toutes les actions de secours ou d'interventions visant la sécurité des personnes et des biens.

Le Service Opérationnel comprend :

- Le Corps des Sapeurs-Pompiers;
- Le Bureau de transmission assurant les liaisons permanentes avec les préfetures ;
- Le Groupement aérien assurant le transport frêt, transport du personnel et missions sanitaires ;
- Le Bureau d'Assistance médicale d'urgence, qui assure les évacuations sanitaires, les secours routiers et la couverture médicale de toutes les opérations de secours.

**Article 10 -** Le Service de l'administration Générale est chargé de :

- La gestion des Sapeurs-pompiers, des Fonctionnaires et Agents exerçant leurs fonctions au secrétariat général du Comité ;
- La Gestion des moyens financiers et matériels mis au service de la protection civile.

Il comprend :

- Un Bureau du Personnel ;
- Un Bureau des Affaires financières ;
- Un Bureau de l'Equipement ;
- Un Bureau d'instruction et Formation.

**Article 11 -** Le présent Décret qui rapporte toutes les dispositions antérieures contraires, et notamment les articles 72 à 83 du Décret n° 82/497 du 4 Novembre 1982, sera enregistré et publié au journal officiel de la République Centrafricaine.

**Fait à BANGUI, le 12 Mars 1983**  
**(é) Général d'armée ANDRE KOLINGBA.**

## **8- Texte de la République du Tchad**

### **Ordonnance N° 024 /PR/2012, Portant création d'un Corps des Sapeurs-Pompiers.**

Le Président de la République, Chef de l'Etat, Président du Conseil des Ministres

Vu la Constitution ;

Vu le Décret N° 874/PR/2011 du 13 août 2011 portant nomination d'un Premier Ministre, Chef du Gouvernement ;

Vu le Décret N° 875/PR/PM/2011 du 17 août 2011, portant nomination des Membres du Gouvernement et ses textes modificatifs subséquents ;

Vu le Décret N° 891/PR/PM/2011 du 31 août 2011, portant Structure Générale du Gouvernement et Attributions de ses Membres, et ses textes modificatifs subséquents

Vu la Loi N°O16/PR/2012 du 12 juin 2012, portant habilitation du Gouvernement à légiférer par Ordonnances sur les matières relevant de l'article 121 de la Constitution pendant la période allant du 05 juin au 04 octobre 2012;

Le Conseil des Ministres entendu en sa séance du 12 juillet 2012 ;

ORDONNE

#### **CHAPITRE I : DE LA CREATION**

**Article 1 :** Il est créé en République du Tchad un Corps des Sapeurs-Pompiers en abrégé CSP.

**Article 2 :** Placé sous l'autorité du Ministre en charge de l'Administration du territoire et de la Décentralisation, le CSP est une unité paramilitaire d'action et d'intervention de protection civile.

#### **CHAPITRE II : DES ATTRIBUTIONS**

**Article 3:** Le Corps des Sapeurs-Pompiers est chargé des actions de protection, de sauvetage et d'assistance de la population et de son environnement.

A ce titre, il intervient dans les domaines suivants :

- la lutte contre les incendies et les feux de brousse ;
- le secours aux personnes en péril victimes des catastrophes naturelles ou provoquées : - la sauvegarde des biens en péril ;
- la participation à la gestion des catastrophes : - la participation aux études et actions de prévention de la population sur les dangers, les risques et les catastrophes ;
- la participation aux actions de protection de l'environnement.

Plus généralement, le Corps des sapeurs-pompiers participe à l'étude des problèmes de sécurité des personnes et des biens dans les différents lieux ouverts au public et a la surveillance de tous les établissements, entreprises et sociétés dont les activités constituent un danger ou un risque pour la population et son environnement.

#### **CHAPITRE III : De l'Organisation**

**Article 4 :** Le Corps des sapeurs-pompiers est organisé ainsi qu'il suit :

- un Commandement Central ; - des Services spécialisés ; - des unités territoriales.

#### **CHAPITRE IV : Des Dispositions diverses et finales.**

**Article 5:** Les collectivités territoriales décentralisées apportent leurs contributions a l'action des unités territoriales du CSP selon les modalités fixées par les textes particuliers.

**Article 6:** Les modalités d'application de la présente loi feront l'objet de Décrets pris en conseil des Ministres sur proposition du Ministre en charge de l'Administration du Territoire et de la Décentralisation.

**Article 7:** La présente Ordonnance sera enregistrée, publiée au Journal Officiel de la République et exécutée comme loi de l'Etat.

**Ndjamena le 03 Septembre 2012.**

**(é) IDRISS DEBY ITNO**

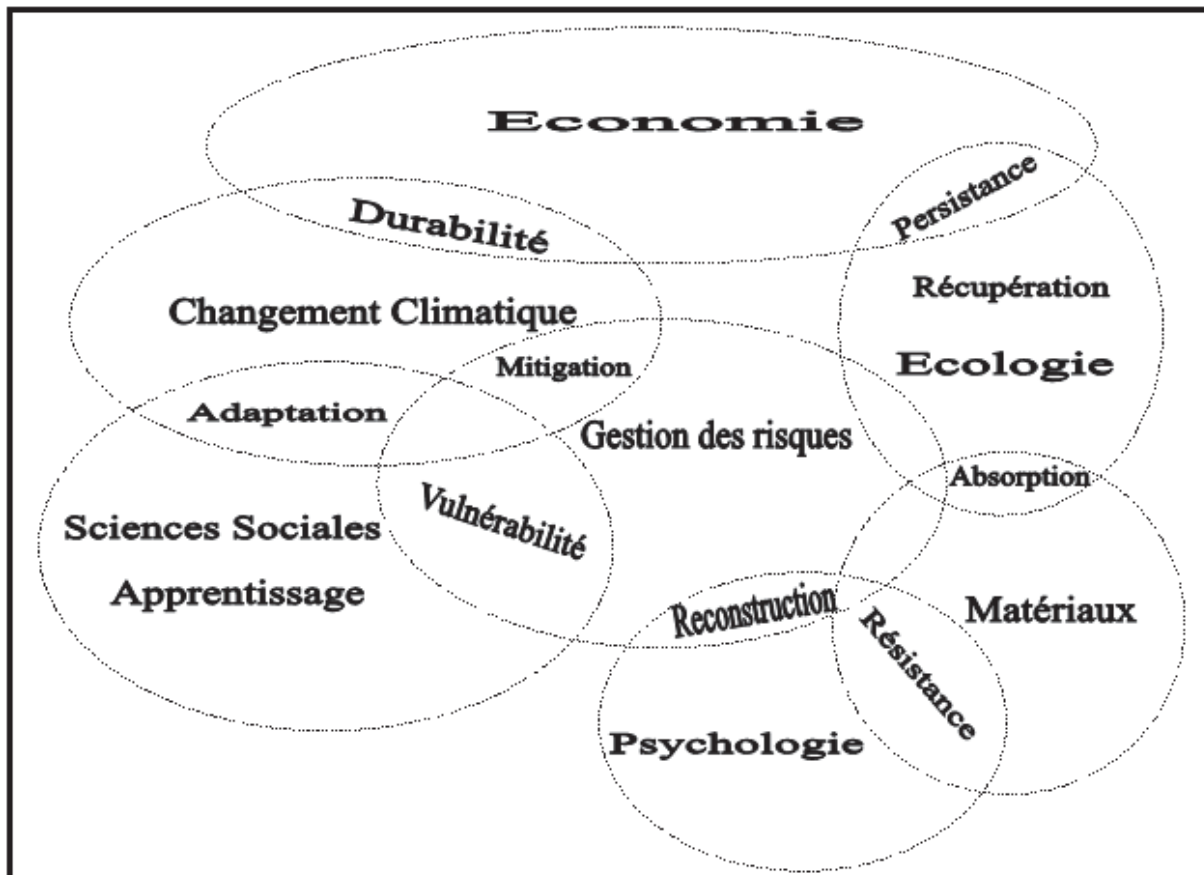
## B/ ANNEXES DES TABLEAUX ET FIGURES

RESSOURCES (EXTRANTS)		ENSEMBLES FONCTIONNELS	
		ROLES LIES A LA FOURNITURE D'UNE RESSOURCE	ROLES LIES A LA GESTION D'UNE RESSOURCE
Humaines	Personnel	Mettre à disposition, Former	Réglementer Contrôler Surveiller, Administrer, Coordonner, Gérer, Veiller, analyser
Matérielles	Matière, énergie, Substance Biens, objets.	Produire, transformer Distribuer, transporter Commercialiser	
	Infrastructures	Mettre à disposition Assurer la maintenance	
Financières	Liquidités, Capital, Actions, Crédit	Générer, Modifier	
Informationnelles	Données, Information	Générer, Modifier	
	TIC : réseaux Matériels	Transmettre Mettre à disposition	
	TIC : réseaux immatériels		
Services	Services	Fournir	

**Tableau 1 : Les types de ressources et les rôles associés.** Benoit ROBERT, Yannick HEMOND, Gabriel YAN, « L'évaluation de la résilience organisationnelle », *in* : « La gestion des risques », Télescope, Revue d'Analyse Comparée en Administration Publique, Vol. 16, n° 2, 2010, pp. 131-153, spéc. p. 134.

SECTEURS	SOUS-SECTEURS
Energie et services publics	Système de production d'énergie électrique, de gaz naturel et de pétrole, ainsi que leurs réseaux de transport
Technologie de l'information et des communications	Systèmes, logiciel, matériel et réseaux de télécommunications et de radiodiffusion y compris internet
Finance	Opérations bancaires, valeurs mobilières et investissement
Soins de santé	Hôpitaux, établissement de soin de santé et de réserve de sang, laboratoires et produits pharmaceutiques
Nourriture	Sécurité, distribution, agriculture et industrie alimentaire
Eau	Eau potable et gestion des eaux usées
Transports	Voies aériennes, ferroviaires, maritimes et terrestres
Sécurité	Sécurité contre les armes chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires, matières dangereuses, recherches et sauvetage, secours d'urgence et barrages
Gouvernement	Services, installation, réseau d'information, sites et monuments nationaux privilégiés
Fabrication	Base industrielle de la défense, industrie chimique

**Tableau 2- Les secteurs des infrastructures essentielles**



**Figure 1 : Qualification de la résilience en fonction des différents domaines**

**Scientifiques.** (Lhomme S., 2010) Julien Daluzeau et *al.* « L'émergence du concept de résilience urbaine modifie-t-elle les pratiques de la prévention des risques ? Le cas de la révision du Plan de Prévention des Risques de Tours-Val de Luynes », Projet de fin d'études, 2011-2012, Polytech Tours, Département Aménagement, p. 31

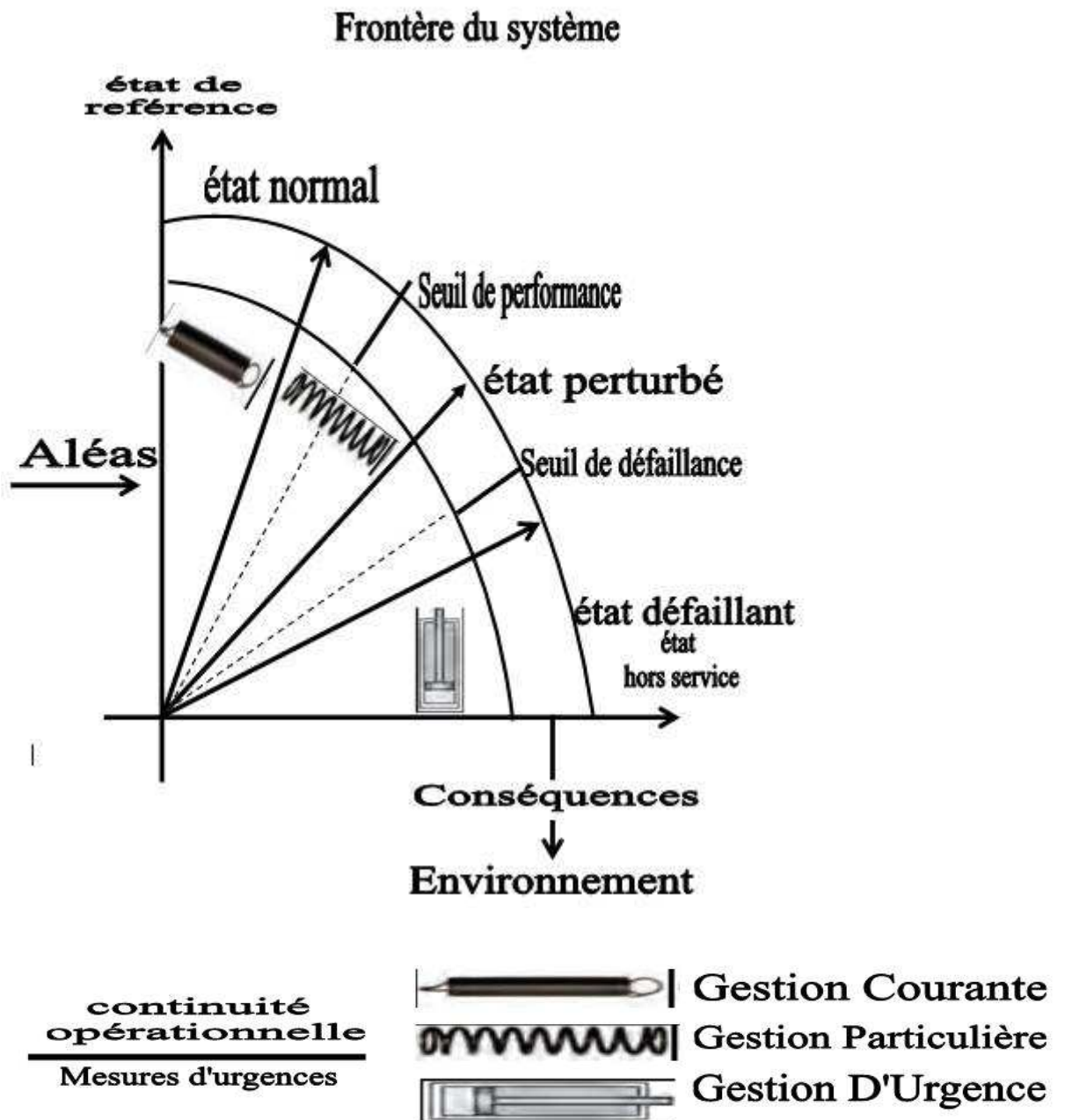


Figure 2 - Schématisation de la résilience d'un système



# INDEX ONOMASTIQUE

---

## A

ABDOULAYE Ndiaye.....	41
ALBOUY François-Xavier.....	14
ALLAND Denis / RIALS Stéphane... 61, 105, 292, 293, 464, 553, 556	
ALLEGRE Claude.....	54
AMRAOUI Nacéra.....	115
AOUSTIN Tristan.....	345, 347, 348, 349, 396
ASCHAN-LEYGONIE C.....	361, 363
ATTALI Jacques.....	88
ATTAR Frank.....	513, 524, 525, 540
AUBERT Jean-François.....	480

---

## B

BACERRA Sylvia / PELTIER Anne ... 36, 319, 320, 322, 323, 334, 360, 381, 560	
BACERRA Sylvia .....36, 319, 320, 322, 323, 334, 357, 381, 560, 584	
BADIE / SMUOTS.....	517
BALZACQ Th.....	25
BARALLE Jean-Pierre.....	194
BARTOLI Annie.....	75
BAUD Pascal.....	134
BECK Ulrich.....	60
BEECKMAN Katrien / MIRON Alina.....	446, 449
BEKHECHI Mohammed Abdelwahab.....	131
BEMBA Joseph.....	132
BETAÏLLE Julien .....35, 187, 345, 397, 409, 471, 476, 502, 513	
BETTALI Mario.....	436
BILLET Ph.....	430
BIPOUN-WOUM Joseph-Marie.....	64
BLAIKIE.....	328
BOISSON de CHAZOURNES Laurence / DESGAGNE Richard / ROMANO Cesare.....	246
BOISSON de CHAZOURNES Laurence.....	519, 520, 521

BOIVIN Jean-Pierre.....	108, 147, 152, 349
BONNARD H.....	307, 451, 553
BOUCHET-SAULNIER François.....	130
BOUCHET-SAULNIER Françoise.....	176, 260, 262, 267
BOURDEAUX Isabelle.....	284
BOURRELIER Paul-Henri.....	290
BOURRIER Mathilde.....	531, 533
BOUTE Gilbert.....	56, 57, 284, 290, 384, 385, 401
BRICENO Sàlvano.....	448
BROC André-Pierre.....	85, 104
BRUGERE Anne-Laurence.....	546
BURDEAU Georges.....	77, 425

---

## C

CABALLERO Francis.....	171
CAHIER Philippe.....	539, 541
CAILLOSSE Jacques.....	272
CALIMACHE Stéphane.....	35, 423, 433, 434, 453, 459, 480
CALLON M./ LASCOUME P./ BARTHE Y.....	60
CALVEZ (J-Y) et PERRIN (J).....	455
CARON David D. .. 125, 163, 170, 202, 203, 251, 254, 261, 533	
CARON David D./ LEBEN Charles.....	125
CASANOVAS Oriol.....	477, 478
CATALAN Caroline.....	388
CAULET François.....	464, 465, 466, 469
CAUMES Yves / TROGI Louis.....	212, 214, 227, 230
CERON Jean-Paul.....	502, 503
CHAGNOLLAUD Dominique / DRAGO Guillaume.....	61
CHARBONNEAU Simon.....	129, 351
CHARPENTIER Jean.....	479
CHEMILLIER-GENDREAU Monique.....	397, 507, 508
CHEVALLIER Jacques et LOSCHAK Danièle.....	47
CHEVALLIER Jacques.....	47, 75
CHEVEL Thierry.....	536
CONDORELLI L.....	282
CORNU Gérard . 26, 27, 104, 206, 290, 294, 295, 301, 308	

CORTEN Olivier .....	48, 50
COSTE Frédéric .....	33
COURTOIS Daniel-Georges .....	238
CROZIER.....	49, 51, 537, 567
CYRULNIK Boris.....	357, 584

---

## D

D'ERCOLE Robert.....	316, 321, 327
DALUZEAU Julie / OGER Clément	316, 358, 359, 360, 361, 363
DAUPHINE André / PROVITOLLO Damienne	138, 145, 196, 197, 200, 214, 227, 232, 249, 290, 314, 358, 359, 363, 502, 559
DE BRUIJN, KLIJN F.....	360
DE VISSCHER Charles .....	470, 584
DECAUX Emmanuel .....	311
DEGUERGUE Maryse .....	293, 296
DELCROIX Gondard.....	361µ
DELMAS-MARTY Mireille .....	563, 564, 565
DELPEREE Francis .....	423
DESROCHES Alain / LEROY Alain / QUARANTA Jean- François / VALLEE Frédérique ..	18, 30, 39, 55, 60, 124, 195, 213, 365, 401, 503
DEUTSCH Karl W.....	484, 522
DIANGITUKWA Fweley .....	474
DIOR Stéphane .....	49
DOBRE Michel .....	17, 42, 50
DOMBROWSKY Wolf R. ....	43
DUPONT Yves .....	14, 17, 42, 202, 320
DUPUY René Jean .....	479
DUSSOURD Jean .....	445
DYE Vincent .....	26, 27, 29, 74, 99

---

## E

EINARSEN Terje .....	478
EISENMANN Charles.....	48, 63, 64, 65, 67
EKO'O AKOUAFANE Jean-Claude.....	88
EWALD François .....	207

---

## F

FABIANI Jean – Louis / THEYS Jacques .....	82
FABIANI Jean-Louis / THEYS Jacques.....	60, 315, 320, 325, 327
FABRE-MAGNAN Muriel.....	59
FLIGSTEIN Neil / SWEET Alec Stone .....	523
FOMETE TAMAFO Jean-Pelé .....	417, 418
FOURNIER Hubert .....	99, 232
FRIEDBERG .....	49, 51

---

## G

GENOVESE Marc .....	294, 296
GERVAIS André.....	420
GILBERT Claude	37, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 78, 99, 119, 120, 233, 237, 284, 316, 317, 318, 320, 322, 323, 325, 326, 330, 531, 532, 533
GIRAUDOU Isabelle .....	254, 261, 262, 478
GLEIZAL Jean-Jacques .....	78, 89, 119
GODARD Olivier	201, 203, 205, 206, 208, 209, 412, 532, 564
GOHIN Olivier / LATOUR Xavier .....	69, 100, 105, 214, 215
GOHIN Olivier.....	69, 90, 100, 105, 214, 215, 243
GRANGER M-A. ....	552
GRANIER Laurent .....	470, 584
GRAWITZ Madeleine .....	57, 524
GRISLAIN-LETREMY Céline .....	55
GUILHOU Xavier .....	38

---

## H

HASS Ernst B.....	523, 526
HASSID Olivier .....	564
HOLLNAGEL E. / WOODS D.D. / LEVERSON N. ....	374
HOLLNAGEL.....	374, 381
HUET Philippe .....	324, 584
HUTEAU Serge.....	530, 531, 536, 562

---

**K**

KAMTO Maurice 35, 47, 57, 133, 134, 136, 137, 149, 156,  
157, 161, 171, 175, 206, 207, 415, 417, 419, 420, 425,  
426, 427, 437, 447, 471, 506, 555  
KIRGIS Jr. L..... 420  
Kofi Annan ..... 138, 399  
KONATE Aenza ..... 35, 409

---

**L**

LACROIX Caroline .....303, 304, 305, 306, 307, 552, 553  
LAGADEC Patrick ..... 13, 15, 20, 34, 36, 38, 44, 51, 56, 59,  
201, 203, 205, 206, 216, 227, 316, 384, 395, 532, 564  
LAGARDE Michel ..... 26, 29, 214  
LALANDE A..... 63  
LAND Winfried..... 484  
LAPOINTE Benoît ..... 455  
LARRERE Catherine..... 202, 209  
LARRERE Catherine, LARRERE Raphael..... 202  
LAUFER R. .... 125, 179  
LAVIEILLE Jean / BETAILLE Julien / PRIEUR Michel ..... 430  
LAVIEILLE Jean-Marc / BETAILLE Julien / PRIEUR Michel  
.....35, 345, 409, 431, 502, 513  
LAVIEILLE Jean-Marc35, 93, 144, 345, 397, 409, 471, 476,  
502, 513  
LE COCONNIER Marie-Laure / POMMIER Bruno 176, 259,  
265  
LEBEN Charles..... 125, 130, 131, 146, 163, 170, 176, 179,  
202, 203, 246, 248, 251, 252, 254, 261, 271, 273, 278,  
279, 280, 282, 309, 310, 314, 449, 533  
LEBESCHU Joël..... 89, 119  
Leenhardt Olivier..... 198, 199, 200  
LEGUAY J.- P. .... 431  
LEMAY ..... 359, 584  
LEONE Frédéric / MESCHINET DE RICHEMOND Nancy /  
VINET Freddy..... 16, 84, 328, 329, 505  
LEONE Frédéric.....16, 84, 199, 201, 211, 331, 505, 557  
LEPAGE-JESSUA Corinne ..... 149  
LIENHARD Claude ..... 55, 139, 344, 563

---

**M**

MACALISTER- SMITH P..... 274, 431  
MADNI A. M. & JACKSON S. .... 362  
MAESTRACCI Bruno.....35, 397, 561  
MALEK Marie ..... 286  
MALJEAN-DUBOIS Sandrine et RAJAMANI Lavanya .... 169  
MALJEAN-DUBOIS Sandrine .....169, 204, 205  
MARCHAL A..... 430  
MARGUENAUD Jean-Pierre..... 187  
MARGUENAUD Jean-Pierre..... 471  
MAZAUDOUX Olivier ..... 513  
MBONGO Pascal ..... 113  
MERLIN Pierre / CHOAY Françoise ..... 349  
MESSENGUE AVOM Bernard..... 234  
METZGER Pascal / D'ERCOLE Robert...323, 327, 328, 330,  
338, 339, 340, 341  
MEYER Pierre ..... 542  
MICHELOT Agnès ..... 476  
MILLON-DELSOL Chantal.....453, 454, 460, 461, 462  
MIRON Alina ..... 548  
MORIN Edgar ..... 472  
MORINIAUX Vincent ..... 500  
MORSE Bradford ..... 534  
MOUANGUE KOBILA James / DONFACK SOKENG Léopold  
..... 24  
MOUANGUE KOBILA James .... 24, 50, 484, 485, 509, 522,  
539, 541, 543  
MULER Pierre..... 75  
MVELLE Guy ..... 49  
MVIRY Justin Claris..... 71

---

**N**

NANA Jean-Pierre..... 79, 97  
NGUWAY KPALAINGU KADONY ..... 514, 573  
NICOU D Florence ..... 143  
NLEP Roger Gabriel ..... 48  
NTUDA EBODE Joseph Vincent ..... 474

---

**O**

ODENT R.....	457
O'RIORDAN T. et CAMERON J.....	204

---

**P**

PAIRET Jean-Yves.....	364, 368, 371
PARISOT Véronique.....	138, 139, 140
PAULIAT Hélène.....	93
PAUVERT Bertrand ..	69, 90, 100, 102, 106, 112, 113, 116, 123, 214, 215, 236, 238, 243, 244, 558, 565, 584
PECES-BARBA Martinez Gregorio.....	61
PELANDA Carlo.....	44
PERETTI-WATEL Patrick.....	45
PETIT Eulalia W.....	163, 177, 178, 533, 534
PETIT Frédéric.....	388, 389, 393
PICARD Etienne.....	61
PICTET Jean.....	450, 584
PIERRICK Le Jeune.....	33
PINEL William.....	362, 364, 365, 379
PINTO R Isambert François-André / GRAWITZ Madeleine .....	47
PLOT Emmanuel.....	56, 145
PONTIER Jean-Marie.....	93, 122, 451, 456, 457, 544
PORTAL Thierry / ROUX-DUFORT Christophe.....	209, 282, 286
PRETOT Xavier.....	115
PRIEUR Michel et DOUMBE- BILLE Stéphane.....	133
PRIEUR Michel.....	133, 147, 172, 216, 220, 224, 233, 237, 256, 257, 397, 471, 474, 475, 476, 551, 552
PUFENDORF.....	425

---

**Q**

QUARENTELLI E. L.....	227
QUENET Grégory.....	430
QUENET V. Grégory.....	430
QUEYLA Jean-Luc.....	60, 63, 67, 307

---

**R**

ROSAMOND Ben.....	525
ROBERT Benoit, HEMOND Yannick, YAN Gabriel	366, 372, 378, 667
RIOUX Jean-François.....	546, 547
RIVERO J. et MOUTOUH H.....	553
RIVERO Jean.....	171
ROLLAND Louis.....	240
REGHEZZA Magali.....	328
ROPIVIA Marc-Louis.....	517
ROQUEPLO Philippe.....	82, 122
RIPERT George.....	296
RAFFESTIN C.....	163
ROMANO Cesare P.R.....	163, 251, 272, 274, 275
Rainer GROTE.....	131, 154, 170, 171, 202, 204, 420
ROUQUETTE Rémi.....	25, 27, 65, 104, 105, 293, 350, 451, 522
REVEL Sandrine.....	57, 245, 247, 320, 321, 400, 510
ROSENTHAL Uriel.....	99
PETIT Yves.....	208, 209, 474, 475

---

**S**

SALMON Jean.....	105, 250, 253, 254, 259, 280, 308, 311, 312, 313, 404, 411, 420, 421, 425, 427, 452, 462, 522, 535, 540, 553
SANSEVERINO-GODFRIN Valérie / RASSE Gabriel / RIGAUD Eric.....	319, 320, 334, 381, 383, 560
SASSOLI Marco.....	435
SAURUGGER Sabine.....	522, 523, 524, 525, 526, 527, 528
SCHORR John K.....	43
SEGUR Philippe.....	106, 244, 584
SERRES Michel.....	476
SFEZ Lucien.....	234
SINDJOUN Luc.....	516, 517, 549
SUR Serge.....	435
SWEET Alec Stone / SANDHOLTZ Wayne / FLIGSTEIN Neil .....	523
SZUREK Sandra / DAILLIER Pascal.....	436

---

**T**

TAZIEFF Haroun ....	143, 189, 226, 231, 317, 467, 469, 578
TERRE François .....	50
THEROUIN Emile.....	86
Thierry H.....	254
THORNBERRY P.....	439
THOURET Jean Claude .....	321
THOURET Jean-Claude / LEONE Frédéric.....	500
THOURET Jean-Claude.....	22, 504
TREMBLAY Monica .....	388
TSANGA ONGUENE Athanase.....	91
Tumusiime Rhoda Peace .....	15, 18

---

**V**

VALENCIA-OSPINA Eduardo.....	428
VEYRET Yvette .....	22
VIAL Claire .....	62

VIRALLY Michel .....	250
VIRET Jean / QUEYLA Jean- Luc.....	26, 28, 32, 33, 302
VIRET Jean .....	26, 28, 32, 33, 39, 55, 60, 63, 67, 78, 124, 129, 165, 183, 213, 215, 240, 242, 283, 284, 285, 288, 289, 298, 307, 351

---

**W**

WANDJI K Jérôme Francis. ....	549
WATZLAWICK Paul / WEAKLAND John / FISH Richard .....	531
WISNER .....	321
WORMS F. ....	400
WYBO Jean-Luc .....	285, 286

---

**Z**

ZAKANE Vincent .....	470, 584
ZOCK A ANONG Ahmed .....	512
ZOGBELEMOU Togba .....	542

# TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS .....	4
SOMMAIRE .....	5
PRINCIPALES ABREVIATIONS.....	9
INTRODUCTION GENERALE .....	13
I - CONTEXTE DE L'ETUDE.....	15
II - L'OBJET DE LA RECHERCHE .....	24
III- INTERET ET PERSPECTIVES THEORIQUES .....	34
III -1- INTERET DE LA RECHERCHE .....	34
III -2- LES PRESPECTIVES THEORIQUES .....	37
1- L'approche classique.....	39
2- L'approche émergente.....	41
IV- LES CONTOURS DE L'ORIENTATION METHODOLOGIQUE.....	47
- Le cadre méthodologique .....	47
- La problématique :.....	51
- L'hypothèse de recherche : .....	52
PREMIERE PARTIE: LA DOMINANTE DU MODELE CLASSIQUE DANS LE DROIT DE LA SECURITE CIVILE DES ETATS DE LA CEMAC .....	54
TITRE I    LE CARACTERE CLASSIQUE DU CADRE JURIDIQUE D'ANTICIPATION DES RISQUES DANS LE DROIT DE LA SECURITE CIVILE DES ETATS DE LA C.E.M.A.C. ....	59
CHAPITRE I        LE CARACTERE CLASSIQUE DE L'ORGANISATION DE LA PREVENTION DANS LE DROIT DE LA SECURITE CIVILE DES ETATS DE LA C.E.M.A.C.....	61
Section I- Les structures et les ressources de prévention des risques et des crises dans le droit de la sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C. ....	63
Paragraphe I- La diversité des structures de prévention .....	65
A- La prééminence de l'Etat dans l'organisation de la prévention .....	67
1. La mainmise de l'Etat sur les structures nationales de sécurité civile ....	68
a) La traduction de la mainmise de l'Etat dans les structures de sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C .....	68
b) Les correctifs nécessaires à envisager .....	74
2. La mainmise de l'Etat à travers les structures étatiques déconcentrées de sécurité civile.....	77
B- L'urgence d'une gouvernance locale de la sécurité civile .....	82
1. L'organisation de la prévention au niveau décentralisé .....	83
a) L'organisation communale des services d'incendie et de secours.....	84
b) Parachever le processus de décentralisation par la mise en œuvre des départements et des régions .....	87

2. Les sapeurs - pompiers comme alternative à l'organisation communale des services d'incendie et de secours .....	90
Paragraphe II- La diversité des ressources de prévention .....	94
A- Les ressources publiques .....	95
1. Les ressources de l'Etat .....	95
2. Les ressources des collectivités locales .....	97
B- Les ressources civiles .....	100
1. Le réseau des associations.....	100
2. Les autres ressources privées .....	102
Section II- Le partage des compétences de sécurité civile.....	104
Paragraphe I – La détermination des compétences de l'Etat .....	105
A- La compétence de l'Etat en matière de conception de politique publique de sécurité civile .....	106
B- La compétence de l'Etat en matière de contrôle des activités de sécurité civile. ....	108
1. Le contrôle de l'organisation et du fonctionnement des structures de sécurité civile.....	109
2. La compétence de l'Etat en matière de contrôle des activités opérationnelles de secours. ....	110
3. L'emprise de l'Etat sur la gestion des moyens de secours. ....	112
Paragraphe II- Les compétences des collectivités territoriales décentralisées.....	113
A- Les compétences traditionnelles des maires dans la prévention des risques de catastrophe.....	114
B- L'apport de la décentralisation dans le cadre du transfert de compétences.....	117
<b>CHAPITRE II LE CARACTERE CLASSIQUE DES NORMES DE PREVENTION DES RISQUES.....</b>	<b>124</b>
Section I : Les normes juridiques de prévention des risques majeurs .....	124
Paragraphe I – La prévention des risques majeurs d'origine non humaine .....	125
A- Un encadrement juridique à double facette .....	126
1. La couverture juridique des risques naturels majeurs soudains. ....	126
a) Les documents prospectifs d'urbanisme. ....	127
b) Les Plans d'Exposition aux Risques (ci-après : « P.E.R »).....	128
2. Le cas des catastrophes durables ou à long terme .....	130
a) La désertification.....	131
b) La prévention de certaines pandémies.....	138
B- Les incertitudes entourant l'efficacité des dispositifs normatifs de la prévention des risques majeurs d'origine non humaine.....	143
Paragraphe II - La prévention des risques et des crises majeurs d'origine humaine .....	145
A- L'arsenal juridique en matière de prévention des risques et des crises industriels.....	146
1. Les instruments généraux relatifs aux installations classées. ....	148
a) L'étude d'impact.....	149
b) L'étude de danger.....	152

2.	Les instruments de prévention liés à certaines installations particulières .....	154
a)	La prévention des barrages .....	154
b)	Le transport des matières dangereuses .....	156
B-	La prévention des autres risques .....	163
1.	La prévention des risques bâtimentaires. ....	163
a)	La prévention des risques incendie dans les établissements recevant du public.....	164
b)	La prévention des risques incendie dans les autres établissements .	166
2.	La prévention des changements climatiques et des autres nuisances.	167
a)	Le cas des changements climatiques .....	167
b)	Le cas des autres nuisances .....	171
3.	Le cas des catastrophes d'origine politique .....	176
a)	La prévention des catastrophes humanitaires .....	176
b)	La prévention des catastrophes étatiques .....	178
	Section II: Les dispositifs de renforcement de la prévention .....	179
	Paragraphe I- Les différentes hypothèses de renforcement de la prévention .....	180
A-	L'information et la préparation des populations .....	180
1.	Les dispositions d'information des populations.....	181
a)	Les vecteurs d'information préventive. ....	181
b)	Les autres moyens d'information.....	185
2.	La participation des citoyens.....	188
a)	La sensibilisation des jeunes .....	188
b)	L'approche genre .....	192
3.	Les limites de la mobilisation des acteurs.....	193
B-	L'organisation de la surveillance et de l'alerte .....	194
1.	La surveillance. ....	195
2.	L'alerte.....	197
	Paragraphe II- L'apport du principe de précaution .....	201
A-	L'apport du principe de précaution dans le dispositif de prévention	201
B-	La portée du principe de précaution dans le droit de la sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C.....	206
1.	La portée juridique du principe de précaution .....	206
2.	L'impact du principe de précaution dans la gouvernance des risques de sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C .....	208

**TITRE II LE CARACTERE CLASSIQUE DES NORMES DE GESTION DES SITUATIONS D'URGENCE DANS LE DROIT DE LA SECURITE CIVILE DES ETATS DE LA C.E.M.A.C.....211**

**CHAPITRE I LE CLASSICISME DES NORMES DE GESTION OPERATIONNELLE .....212**

Section I- Les règles relatives à la planification opérationnelle. ....212

Paragraphe I- Le dispositif d'organisation de secours.....214

A- L'organisation de la réponse de sécurité civile : le plan polyvalent ORSEC.....214

1. Le plan ORSEC, un instrument de mise en œuvre de secours .....

a) Contenu du plan O.R.S.E.C.....

i - Les dispositions générales au niveau départemental.....

ii -Les dispositions à l'échelon supérieur. ....

b) Le déclenchement du plan O.R.S.E.C.....



c) Les effets du plan O.R.S.E.C.....	221
i) L'usage des réquisitions .....	221
ii -Le problème de responsabilité.....	224
2 -L'efficacité du dispositif O.R.S.E.C.....	225
B- Les plans d'urgence.....	228
1. Les plans particuliers d'intervention (ci- après : « P.P.I. »).....	228
2 -Les Plans de Secours Spécialisés (ci-après : « P.S.S »).....	230
3 -Les plans rouges.....	230
Paragraphe II – La gestion opérationnelle .....	234
A- Les autorités en charge de la coordination .....	234
1. A l'échelon départemental.....	235
a) Le préfet dans son rôle de coordination des mesures de secours .....	235
b) Le préfet dans son rôle de direction de l'action des services de secours .....	238
2 -A l'échelon national .....	239
B- Le principe de gestion opérationnelle .....	239
1 -Le principe d'unité du commandement .....	240
2. Le principe de continuité .....	240
C- La réponse des acteurs.....	242
1. Les sapeurs-pompiers.....	242
2 -Les autres acteurs de sécurité civile.....	243
Section II- L'élargissement des missions de prévention aux niveaux sous régional et international .....	245
Paragraphe I- La coopération préventive dans le cadre des risques et des catastrophes d'origine non humaine.....	247
Paragraphe II – La coopération préventive dans le cadre des risques et des catastrophes d'origine humaine.....	250
A- Le cas des catastrophes industrielles.....	251
B- Le cas des catastrophes d'origine politique.....	254
1. L'évolution de la dialogique catastrophe - droits de l'Homme en droit international.....	255
a) Le peu d'intérêt du droit international conventionnel des catastrophes pour les droits de l'Homme.....	255
b) La prise en compte timide des catastrophes dans le droit international des droits de l'Homme .....	257
2 -Les principes directeurs appliqués en cas de violence .....	258
a) Les principes directeurs de protection des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays suite aux violences internes .....	259
b) Les principes directeurs de prévention dans le cadre des personnes déplacées dues aux violences internes.....	261

**CHAPITRE II LE CLASSICISME DES NORMES DE GESTION POST-OPERATIONNELLE..... 266**

Section I – L'accompagnement du retour à la normale .....	266
Paragraphe I – L'assistance aux populations.....	266
A- L'action post-opérationnelle dans le cadre des Etats de la C.E.M.A.C. ....	267
1. Le rôle de l'Etat .....	268
2 -Les actions complémentaires.....	270
B- L'assistance humanitaire internationale.....	271

1. Les différents cas d'assistance en situation de catastrophes .....	272
a) L'hypothèse des catastrophes industrielles .....	273
b) L'hypothèse des catastrophes naturelles et humanitaires .....	276
2 -Le cas d'intervention humanitaire coercitive .....	280
Paragraphe II – La démarche du retour d'expérience .....	282
A- Les objectifs de la démarche du retour d'expérience.....	283
B- La portée de la démarche du retour d'expérience appliquée à la sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C. ....	286
1. La recherche des défaillances dans l'évitement des crises .....	287
2. La recherche des défaillances dans la gestion de la crise et de la post- crise .....	288
Section II – Le dédommagement des victimes de catastrophes.....	290
Paragraphe I – L'application des règles de la responsabilité en droit interne .....	291
A- La détermination des responsabilités. ....	292
1. La responsabilité administrative .....	293
a) Les fondements de la responsabilité administrative .....	295
b) Les conséquences de la responsabilité administrative. ....	298
2 -La responsabilité pénale. ....	300
a) La multiplicité des incriminations. ....	301
b) La pluralité des responsables .....	303
B- Les conséquences des régimes juridiques de responsabilité .....	308
1. Dans le cadre des catastrophes industrielles .....	308
2 -Dans le cadre des catastrophes naturelles .....	311
Paragraphe II – La réparation des dommages dans le cadre de la responsabilité internationale des Etats .....	311
A- En droit international conventionnel .....	312
B- En droit international général .....	313
<b>DEUXIEME PARTIE           LES LINEAMENTS D'UNE THEORIE EMERGENTE DANS LE DROIT DE LA SECURITE CIVILE DES ETATS DE LA C.E.M.A.C .....</b>	<b>317</b>
<b>TITRE I – L'ECHO D'UNE THEORIE EMERGENTE DANS LE DROIT DE LA SECURITE CIVILE DES ETATS DE LA C.E.M.A.C.....</b>	<b>319</b>
<b>CHAPITRE 1<sup>er</sup>- LA VULNERABILITE, UNE INSTILLATION PARADIGMATIQUE DANS LE DROIT DE LA SECURITE CIVILE DES ETATS DE LA C.E.M.A.C. ....</b>	<b>320</b>
Section I- L'énoncé de la notion de vulnérabilité dans le droit de la sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C .....	322
Paragraphe I- Le cadre d'analyse des vulnérabilités internes .....	322
A- Le paradigme dominant centré sur la notion de l'aléa .....	322
B- Les limites du modèle dominant.....	325
1. Le problème de cohérence conceptuelle .....	325
2 -L'absence d'efficacité opérationnelle .....	329
3 -L'occultation des enjeux .....	330
Paragraphe II- les références à la notion de vulnérabilité dans le droit de la sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C .....	331
A- Les références explicites.....	332

B- Les appréhensions implicites .....	333
Section II- Les extensions attendues du concept de vulnérabilité dans le droit de la sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C. ....	337
Paragraphe I- Mettre les enjeux au centre des politiques publiques de sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C. ....	337
A- L'identification des enjeux majeurs.....	339
B- L'analyse de la vulnérabilité des enjeux .....	340
Paragraphe II- Construire des politiques de risques authentiques autour de la notion de vulnérabilité.....	344
A- Préconisations visant au renforcement de la prévention des risques technologiques.....	344
1. Renforcer la planification en matière de prévention des risques technologiques .....	345
a) Placer les P.P.R.T au centre des politiques de prévention des risques technologiques.....	345
b) Renforcer les politiques de planification urbaine au plan local.....	348
2. Mettre en place des régimes d'autorisation et de servitudes administratives pertinents en matière de prévention des risques technologiques .....	349
B- Préconisations visant au renforcement de la prévention des risques naturels.....	350
<b>CHAPITRE II- LES INSTILLATIONS PARADIGMATIQUES DU CONCEPT DE RESILIENCE DANS LE DROIT DE LA SECURITE CIVILE DES ETATS DE LA C.E.M.A.C. ....</b>	<b>354</b>
Section I- La nécessité du concept de résilience dans le droit de la sécurité civile des Etats de la C.EM.A.C. ....	355
Paragraphe I- La signification du concept de résilience .....	356
A- La résilience, un concept polyvalent.....	358
B- La résilience dans le domaine organisationnel.....	361
Paragraphe II- Les bases conceptuelles théoriques de l'évaluation de la résilience.....	363
A- La description du concept théorique de l'évaluation de la résilience	364
1. Les considérations générales d'évaluation de la résilience dans la gestion des risques et crises de sécurité civile .....	364
2- Les considérations opérationnelles de l'évaluation de la résilience ..	367
a- La description des principes méthodologiques d'évaluation de la résilience .....	368
b -L'évaluation de l'état de résilience du système .....	370
B- La pertinence de la résilience dans la gestion des risques et des crises de sécurité civile .....	373
Section II- Les avancées du concept de résilience dans le droit de la sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C. ....	375
Paragraphe I- Les influences du concept de résilience dans le droit de la sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C. ....	376

A-	Les influences extérieures du concept de résilience dans le droit de la sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C .....	376
1.	L'impact des normes internationales.....	376
2.	L'expérience de certains Etats .....	378
B-	L'état actuel de la résilience dans les Etats de la C.E.M.A.C.....	380
Paragraphe II-	La nécessité d'une prise en compte plus complète du concept de résilience .....	382
A-	Les préconisations générales d'élargissement du concept de résilience.....	383
1.	Construire une représentation du risque par des capacités d'adaptation .....	383
a)	Première préconisation d'élargissement du concept de résilience : l'apprentissage.....	384
2-	Prévenir l'inattendu par des capacités d'anticipation .....	385
a)	Deuxième préconisation d'élargissement du concept de résilience : l'atténuation.....	385
b)	Troisième préconisation d'élargissement du concept de résilience : la préparation.....	387
B-	Les préconisations particulières d'élargissement du concept de résilience par le renforcement des infrastructures essentielles.....	387
1.	Les travaux d'ordre sectoriel des infrastructures essentielles .....	389
2.	Les travaux intersectoriels des infrastructures essentielles .....	391
<b>TITRE II – LA CONSTRUCTION D'UN DROIT SOUS REGIONAL DE SECURITE CIVILE</b>	<b>.....</b>	<b>397</b>
<b>CHAPITRE I – L'IDENTIFICATION DES AXES DE PROGRES DE LA CONSTRUCTION D'UN DROIT SOUS REGIONAL DE SECURITE CIVILE</b>	<b>.....</b>	<b>399</b>
Section I-	Les préconisations des axes stratégiques visant à la construction d'un droit sous régional de sécurité civile.....	400
Paragraphe 1-	Les stratégies générales concourant à la mise en place d'un droit sous régional de sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C .....	401
Paragraphe II-	Les stratégies opérationnelles : la promotion d'une « approche proactive » des risques comme conséquence de l'obligation de prévention .....	404
A-	L'obligation de coopérer en matière de sécurité civile .....	405
B-	L'obligation de notification en matière de sécurité civile .....	411
1.	La notification des situations d'urgence .....	412
2.	La notification des activités potentiellement dangereuses.....	415
C-	L'obligation de concertation et de consultation.....	419
Section II-	Les préconisations des principes communautaires nécessaires favorisant la mise en place d'un droit sous régional de sécurité civile .....	422
Paragraphe I-	La préconisation du principe de solidarité en matière de sécurité civile .....	424
A-	La solidarité, une considération philosophico- juridique.....	424
1.	Les exigences philosophiques de la solidarité .....	425
2.	La solidarité, une considération juridique.....	428

B-	Les exigences récentes de la solidarité : le principe de responsabilité de protéger .....	435
1.	La genèse du principe de la responsabilité de protéger circonscrit son champ d'action .....	436
2.	Le prolongement de la notion de la responsabilité de protéger dans le cadre du droit de secours en cas de catastrophe .....	443
a)	Dans le domaine des secours sanitaire.....	444
b)	Dans le domaine des catastrophes naturelles.....	445
Paragraphe II-	La préconisation du principe de subsidiarité au sein des Etats de la C.E.M.A.C. ....	451
A-	La consistance du principe de subsidiarité .....	452
1.	La signification du principe de subsidiarité.....	452
2-	L'application contemporaine du principe de subsidiarité .....	456
a)	L'application du principe de subsidiarité dans l'ordre interne.....	456
b)	En droit communautaire dans le cadre de l'Union Européenne .....	457
B-	L'apport du principe de subsidiarité dans la gouvernance de sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C.....	459
1-	L'application du principe de subsidiarité à la sécurité civile des Etats de la CEMAC.....	459
2-	L'illustration d'un cas de répartition de compétence de sécurité civile des Etats de la CEMAC à la lumière du principe de subsidiarité .....	463
a)	Les normes de subsidiarité descendante comme cadre pertinent de réponse opérationnelle des administrations nationales et infranationales .....	464
b-	Les normes de subsidiarité ascendante comme opportunité d'action communautaire en cas de crise de grande ampleur .....	466

**CHAPITRE II – LE RENFORCEMENT DU CADRE DE CONSTRUCTION D'UN DROIT SOUS REGIONAL DE SECURITE CIVILE .....481**

Section I-	La difficile identification d'un cadre de construction d'un droit sous régional de sécurité civile.....	482
------------	---	-----

Paragraphe I –	La portée limitée de la construction d'un droit sous régional de sécurité civile au sein de la C.E.E.A.C. ....	483
----------------	--	-----

A-	Les responsabilités de la C.E.E.A.C en matière de sécurité civile demeurent embryonnaires .....	484
1.	La genèse d'une approche commune de R.R.C : le Traité fondateur de la C.E.E.A.C occulte les questions de sécurité civile.....	485
2.	Les prémices d'une stratégie sous régionale de sécurité civile dans le cadre de la C.E.E.A.C. ....	486
a)	L'influence des Conférences Mondiales sur la prévention des catastrophes .....	486
b)	La Stratégie régionale africaine pour la réduction des risques de catastrophe .....	488
B-	La stratégie sous régionale de l'Afrique centrale pour la prévention des risques, la gestion des catastrophes et l'adaptation aux changements climatiques.....	492
1.	Les instruments de R.R.C mis en œuvre dans la sous - région de l'Afrique Centrale.....	493

a) Les axes majeurs de la Stratégie sous régionale de l'Afrique centrale....	493
b) Le Cadre d'Action de mise en œuvre de la Stratégie sous régionale de l'Afrique Centrale .....	497
2. La pertinence de la Stratégie sous régionale de l'Afrique centrale .....	500
Paragraphe II – L'absence d'initiative dans le cadre de la C.E.M.A.C .....	508
A- L'ambiguïté de la perception sécuritaire de la C.E.M.A.C.....	510
B- Les prédispositions qu'offre la C.E.M.A.C à impulser une politique régionale de sécurité civile .....	514
1. Les origines de l'intégration des Etats de la C.E.M.A.C .....	514
a) Les bases historiques de l'intégration des Etats de la C.E.M.A.C .....	515
b) L'existence de solidarités identitaires plus affirmées.....	516
2. Les outils d'analyse conceptuelle de l'intégration sous régionale des Etats de la C.E.M.A.C. ....	522
a) Le cadre conceptuel de l'intégration .....	522
b) Le néofonctionnalisme comme approche théorique d'analyse de l'intégration des questions de sécurité civile dans le cadre des Etats de la C.E.M.A.C .....	525
Section II- Le dépassement de l'alternative C.E.E.A.C.- C.E.M.A.C. ....	528
Paragraphe I – Les aménagements institutionnels nouveaux .....	529
A- La logique de la continuité : la voie minimale .....	530
1. Consolider les structures de sécurité civile dans le cadre de la C.E.E.A.C.....	531
2. Créer un organe de sécurité civile dans le cadre de la C.E.M.A.C.....	533
B- La logique de la rupture .....	536
1. La voie maximale ou rupture radicale .....	536
2. La voie médiane .....	537
Paragraphe II – L'élaboration conséquente des nouvelles normes .....	538
A- L'intégration des préoccupations liées à la sécurité civile dans l'architecture normative communautaire.....	538
B- La consécration d'un droit fondamental de sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C .....	544
1) La consécration de la sécurité civile comme composante essentielle de la sécurité humaine.....	545
2) Les mutations conséquentes des normes de sécurité civile .....	548
<b>CONCLUSION GENERALE.....</b>	<b>557</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE .....</b>	<b>566</b>
<b>I. OUVRAGES GENERAUX.....</b>	<b>567</b>
A – Manuels .....	567
B - Ouvrages collectifs.....	568
C – Autres .....	568
1. Méthodologie .....	568
2. Dictionnaires .....	569
<b>II – OUVRAGES SPECIALISES, COLLOGUES ET TRAVAUX COLLECTIFS .....</b>	<b>570</b>
<b>III – THESES ET MEMOIRES .....</b>	<b>574</b>
<b>IV - ARTICLES, CHRONIQUES, NOTES ET AUTRES DOCUMENTS .....</b>	<b>575</b>

A – Articles, chroniques et notes à caractères général .....	575
B – Articles, chroniques et notes à caractère spécialisé .....	576
<b>V – JURISPRUDENCE .....</b>	<b>579</b>
<b>VI – TEXTES, DOCUMENTS ET TRAVAUX PREPARATOIRES .....</b>	<b>579</b>
A- Résolutions .....	579
B – Actes législatifs .....	580
1. Cameroun.....	580
2. Congo.....	580
3. Gabon.....	581
4. Tchad .....	581
C – Actes règlementaires .....	581
1. Décrets .....	581
a). Cameroun.....	581
b). Congo.....	582
c). Gabon :.....	582
d). Tchad .....	582
2. Arrêtés .....	583
a). Cameroun.....	583
b). Gabon :.....	583
c). Congo :.....	583
3. Circulaire.....	583
a). Congo.....	583
<b>VII- DOCUMENTATION ELECTRONIQUE .....</b>	<b>583</b>
<b>VIII – DOCUMENTS DIVERS.....</b>	<b>585</b>
A – Publication des Etats et des organismes internationaux.....	586
B – Journaux .....	587
<b>ANNEXES.....</b>	<b>588</b>
<b>A/ TRAITES, TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES.....</b>	<b>588</b>
<b>1- Traité instituant la C.E.M.A.C .....</b>	<b>588</b>
<b>2- Annexe au Traité instituant la C.E.M.A.C .....</b>	<b>598</b>
<b>3- Traité instituant la C.E.E.A.C.....</b>	<b>603</b>
<b>4- Textes du Cameroun : .....</b>	<b>632</b>
<b>Loi 86/016 du 06 décembre 1986 portant réorganisation générale de la protection civile Cameroun.....</b>	<b>632</b>
<b>Décret n° 98 – 31 du 09 mars 1998 portant organisation des plans d’urgence et des secours en cas de catastrophe ou de risque majeur.....</b>	<b>635</b>

Décret n° 2004/054 du 23 mars 2004 portant Création et Organisation des Formations et Unités Territoriales du corps National des Sapeurs-Pompiers - (CNSP).....	638
Arrêté n° 037/PM du 19 mars 2003 portant création, organisation et fonctionnement d'un Observatoire National des Risques.....	643
5- Textes du Congo.....	645
Décret n° 2001 – 249 portant organisation des secours en cas de catastrophes naturelles ou d'accidents majeurs .....	645
6- Textes du Gabon.....	653
Loi n° 21/2004 du 2 février 2005 relative aux plans d'exposition aux risques (PER) .....	653
Ordonnance n°009/PR/2010 du 25 février 2010 portant modification de certaines dispositions de la loi n° 21/2004 relative aux plans d'exposition aux risques....	657
Décret n° 0672 /PR/MISPID du 16 mai 2011 portant création, attribution et fonctionnement de la Plate-forme Nationale pour la Prévention et la Réduction des Risques de Catastrophe. ....	658
Arrêté n° 00683/PM du 29 septembre 2010 portant création, attribution et fonctionnement de la commission de contrôle de suivi de la gestion des espaces non bâtis et des zones à risques dans les villes gabonaises .....	661
7- Texte de la République Centrafricaine .....	663
Décret N° 83.127 Portant organisation et fonctionnement du Comité National de lutte contre l'incendie, les Feux de Brousse et Autres Calamités. ....	663
8- Texte de la République du Tchad .....	665
Ordonnance N° 024 /PR/2012, Portant création d'un Corps des Sapeurs-Pompiers.....	665
B/ ANNEXES DES TABLEAUX ET FIGURES .....	667
INDEX ONOMASTIQUE .....	671
TABLE DES MATIERES.....	676



**Thèse soutenue publiquement par Emmanuel Patrice NGOLLE III à  
l'Université de Montpellier, le 15 décembre 2015. Mention très honorable.**

**Mise à jour le 25 janvier 2016.**

## **RESUME DE LA THESE INTITULEE :**

### **LA SECURITE CIVILE DANS LES ETATS DE LA COMMUNAUTE ECONOMIQUE ET MONETAIRE DE L'AFRIQUE CENTRALE (C.E.M.A.C)**

La sécurité civile des Etats de la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale, dont la mission première est de protéger les personnes, les biens et l'environnement fait face à la diversité des risques et des crises contemporains. La vulnérabilité et l'insouciance quasi généralisées dans cette partie de l'Afrique, aggravées par des contraintes chroniques dues à la pauvreté et la faiblesse des cadres institutionnels les exposent aux conséquences meurtrières et désastreuses des catastrophes.

La situation est préoccupante ; mais la matière peine à rentrer dans les priorités des politiques publiques, tant en interne dans le cadre de chaque Etat de la C.E.M.A.C, que sur le plan sous régional.

Les actions initiées çà et là au plan institutionnel, juridique et humain demeurent timides. Une des raisons majeures est que la sécurité civile dans cette partie du continent est relativement jeune et partagée entre une multitude d'acteurs confrontés en permanence aux événements dramatiques et à la complexité des crises.

Elle a, plus que d'autres disciplines, besoin d'être précisée et consolidée. La question majeure qui structure le travail entrepris est par conséquent celle de savoir comment faire face aux situations complexes, éviter et prévenir les crises dans un environnement où les vulnérabilités sont décuplées par la pauvreté ? Autrement dit, que faire en cas de catastrophe dans un contexte où la capacité d'anticiper et de gérer les risques est particulièrement limitée ?

A partir de la démarche juridique, mais aussi interdisciplinaire, l'on a montré la limite du modèle classique sur lequel repose principalement les systèmes de sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C, au détriment d'autres modèles pertinents de gestion crises (prise en compte des vulnérabilités et de la résilience) qui n'apparaissent dans le droit de la sécurité civile de ces Etats que sous forme de linéament.

La réalité est claire et brutale : les risques et les catastrophes sont omniprésents en zone C.E.M.A.C, telle une ombre projetée sur le présent et le futur. Ce catastrophisme étale l'absence de développement de la sous-région et la faible diffusion des technologies et des savoirs. Face à cette situation inédite, outre la prévention des risques, l'on a préconisé de briser les sentiments d'impuissance, d'apprendre à affronter la catastrophe, à cesser de l'imaginer dans un futur improbable ; mais à la penser au présent, à expérimenter les capacités de résister et de résilience. Il devient dès lors essentiel de renouveler l'organisation générale de la sécurité civile des Etats de la C.E.M.A.C. A cet égard, l'émergence et /ou le renforcement d'un modèle communautaire de protection des personnes consoliderait le dispositif sous régional de sécurité civile. La recherche d'une gouvernance éclairée et participative peuvent aussi être des vecteurs minimaux, mais puissants de relance d'une garantie de la sécurité humaine et des droits fondamentaux.

**MOTS CLES :** Sécurité civile, Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale (C.E.M.A.C), protection civile, catastrophe, crise, risque, aléa, prévention des risques, gestion des catastrophes, vulnérabilité, résilience, principe de solidarité, principe de subsidiarité, organisation de secours, droits fondamentaux.

**SUMMARY OF THE THESIS ENTITLED:  
CIVIL SECURITY IN THE ECONOMIC AND MONETARY COMMUNITY OF CENTRAL  
AFRICAN STATES (CEMAC)**

Civil security in the Economic and Monetary Community of Central African States, whose main objective is the protection of persons, goods and the environment, is faced with different contemporary risks and crisis. The quite widespread vulnerability and disregard in this part Africa, heightened by unabating constraints caused by poverty and weak institutional frameworks exposes them to deadly and disastrous disaster consequences.

The situation is alarming; yet it is hardly a priority on government policies, both in the internal policies of each CEMAC member state and at the sub regional level.

The various actions initiated here and there at the institutional, legal and human levels are still timid. One of the major reasons is that civil security in this part of the continent is relatively young and divided amongst a multitude of actors confronted permanently with dramatic events and the complexity of the crisis.

Moreover, it needs more than other fields, to be specified and consolidated. The major problem which is developed in the thesis is then, how to face the challenging issues, avoid and prevent crisis in an environment where the vulnerabilities are enhanced by poverty? In other words, what happens during a disaster in a context where the ability to preempt and to manage risks is particularly limited?

From the legal approach, as well as interdisciplinary, we have revealed the limits of the classical model which civil security systems of CEMAC states basically depend on, to the detriment of other relevant models of risk management(taking into account vulnerability and resilience) which feature on the law of civil security of these states just as an alignment.

The reality is clear and brutal: risks and disasters are omnipresent in the CEMAC zone; this is the shadow overbearing the present and the future. This gloom reveals the absence of development of the sub region and the poor dissemination of technology and knowledge. Faced with this unprecedented situation, besides risk prevention, we call on breaking this feeling of helplessness, master disaster management, cease from imagining it far-fetchedly; but to think of it in the present, evaluate the resistance and resilience capacities. It is therefore necessary to renew the general organization of civil security in CEMAC states. In this vein, the emergence and/or the enhancement of a community model of protection of persons shall reinforce the sub regional civil security mechanism. The search for informed and participative governance can also be minimum vectors, but powerful catalyst to guarantee human security and fundamental rights.

**KEY WORDS:** Civil security, Economic and Monetary Community of Central African States(CEMAC), Civil protection, disaster, crisis, risk, hazards, risk prevention, disaster management, vulnerability, resilience, solidarity principle, subsidiarity, rescue organization, fundamental rights.