

DIPLOMATIE ET COOPÉRATION INTERNATIONALES ET RÉGIONALES A L'OCCASION DE CATASTROPHES

A. BENHAMOU *

Introduction

Les relations internationales sont souvent secouées à l'issue de la survenance d'une catastrophe¹. L'ampleur de cette secousse est proportionnelle, d'une part, à l'étendue des dommages causés aux personnes, biens et environnement et, d'autre part, au degré de préparation de la communauté internationale à faire face à ce genre d'événement.

La réaction de cette même communauté devrait dépasser l'état de désarroi, de panique ou d'expectative. D'ailleurs, actuellement, nous remarquons une certaine évolution dans le comportement des Etats à l'issue de tels événements. Celui-ci est plus rationnel car il s'appuie sur les acquis de la recherche scientifique et sur l'expérience fournis par des événements, dramatiques.

C'est ainsi que les Etats se sont attelés, au niveau international, régional et bilatéral, à élaborer les instruments juridiques adéquats, pour non seulement éviter la survenance d'un désastre, mais également, permettre une réponse rapide et efficace afin d'atténuer les effets dommageables d'une catastrophe.

L'objet de cet exposé est justement d'examiner la nature de cette coopération et ses principales caractéristiques. De prime abord, il est difficile de déterminer avec précision les réelles motivations d'une telle coopération en comparaison de celle pratiquée dans

* Maître de conférences. Institut de droit - Université de Tlemcen.

¹ Nous adoptons, pour cet exposé, la définition à laquelle est arrivée la Section Francophone du Centre d'Etude et de Recherche de Droit International (La Haye 1995) et qui estime que "Catastrophe se dit d'un événement souvent imprévisible ou d'une situation durable qui produit des dommages immédiats ou différés aux personnes, aux biens ou l'environnement et d'une ampleur telle, qu'ils appellent une réaction exceptionnelle de la communauté nationale et /ou internationale".

les domaines politique, économique, culturel et autres. Est - ce l'idée de solidarité ? Est - ce la peur de l'apocalypse (en cas de catastrophe nucléaire) ?

Il serait, par ailleurs, ambitieux de prétendre évoquer dans le cadre de cette étude l'ensemble de la pratique internationale qui se caractérise par une diversification des domaines investis, des instruments juridiques utilisés et par l'intervention de plusieurs acteurs internationaux.

D'un autre côté la coopération internationale à l'occasion de catastrophes se manifeste souvent en l'absence de tout support Conventionnel. C'est à dire sans l'existence d'accord formel, et parfois sans l'existence de relations diplomatiques, entre l'Etat victime d'une catastrophe et l'Etat fournisseur de l'assistance. C'est à ce niveau, parmi d'autres, qu'intervient la diplomatie.

Enfin, il ressort de la pratique internationale, dans sa triple dimension, multilatérale, régionale et bilatérale, deux types de comportement, pour faire face aux catastrophes : d'une part, l'adoption de mesures préventives afin d'éviter ou d'atténuer l'effet d'une catastrophe (Section 1) et, d'autre part, la détermination des actions opérationnelles afin d'assurer une assistance, unilatérale ou mutuelle, pour venir au secours de l'Etat victime d'un désastre (Section 2).

SECTION I - LA DIMENSION PRÉVENTIVE DE LA COOPÉRATION

Il s'agit d'examiner comment les Etats appréhendent la prévention et d'évaluer la place qu'ils lui accordent dans leur coopération à l'occasion de catastrophes, afin d'arriver à qualifier la nature juridique de l'obligation de prévention. Pour les besoins de l'analyse nous exposerons, d'une part, les domaines à risque, faisant l'objet d'une politique de prévention (§1) et d'autre part, la diversité des mesures préventives ainsi que le degré de leur force obligatoire (§2).

§1 - Les domaines d'intervention de la prévention

La prévention comme ensemble de mesures et moyens mis en oeuvre afin d'éviter l'avènement d'un désastre ou du moins atténuer ses effets dommageables est devenue un comportement presque normal dans le cadre des activités internes et internationales des Etats. Cette prévention a investi l'ensemble des activités considérées comme à risques qu'elles soient d'origine industrielle, technologique ou naturelle.

Nous allons exposer succinctement les trois grands domaines objet de véritables politiques de prévention, ainsi que les principaux instruments juridiques correspondants. Il s'agit de la pollution marine, des accidents nucléaires et radiologiques et des catastrophes naturelles.

A - LA POLLUTION MARINE

L'obligation générale de protéger et de préserver le milieu marin qui existe dans la partie XII de la Convention de Montego Bay de 1982 a été précédée, et suivie, par de nombreuses Conventions ayant pour objet de préciser les droits et obligations de pays riverains de mers régionales ainsi que les modalités de lutte contre la pollution en haute mer.

Concernant la haute mer la Convention internationale sur l'intervention en haute mer en cas d'accidents entraînant ou pouvant entraîner une pollution par les hydrocarbures ² autorise aux termes de son article 1er alinéa 1 les Parties à "prendre en haute mer les mesures nécessaires pour prévenir, atténuer ou éliminer les dangers graves et imminents que présentent pour leurs côtes ou intérêts connexes une pollution ou une menace de pollution des eaux de mer par les hydrocarbures à la suite d'un accident de mer ou des actions afférentes à un tel accident, susceptibles selon toute vraisemblance d'avoir des conséquences dommageables très importantes".

Le champ d'application de cette Convention est assez large et permet une intervention multiforme ³ afin de protéger, d'une éventuelle pollution, l'ensemble des activités maritimes côtières y compris la pêche, l'attrait touristique de la région considérée, ainsi que la santé des populations et la conservation des ressources biologiques de la flore et de la faune (article II).

Il importe de souligner que la Convention de Bruxelles a été complétée par le Protocole de 1973 sur l'intervention en haute mer en cas de pollution par des substances autres que les hydrocarbures.

Les objectifs des Conventions relatives aux mers régionales sont sensiblement les mêmes ⁴. En effet, elles ont pour principal but la protection de ces espaces contre tous

² Cette Convention a été l'oeuvre de la Conférence juridique internationale sur les dommages dus à la pollution des eaux de la mer à Bruxelles le 29 novembre 1969. Elle est entrée en vigueur le 6 mai 1975. Voir texte in : International Environmental. Multilateral Agreements W.E Burchenne ed p. 969 : 89.

³ Voir infra § 2.

⁴ Voir M. de JEANT-PONS. Les Conventions du Programme des Nations Unies pour l'Environnement relatives aux mers régionales. A.F.D.I. 1987, pp. 689-718.

les types et sources de pollution. La notion de pollution est définie d'une manière générale, comme étant l'introduction directe ou indirecte, par l'homme de substances dans les milieux marins ou dans les zones côtières et qui peuvent entraîner des effets dommageables aux ressources biologiques, risques de santé publique...

Il existe par ailleurs des accords spécifiques destinés à faire face aux situations critiques susceptibles d'engendrer une catastrophe ⁵. L'ensemble de ces accords insistent sur la nécessité de prendre des mesures préventives afin d'éviter une pollution dangereuse et prévoient les mécanismes d'une assistance mutuelle en cas de survenance d'une situation critique.

B - LES ACCIDENTS NUCLÉAIRES ET RADIOLOGIQUES

L'utilisation de l'énergie nucléaire, tant civile que militaire, n'est pas exempte, loin s'en faut, de risques majeurs pour la santé des hommes. Malgré l'élaboration de conventions destinées ⁶ à contrôler l'utilisation de cette énergie et malgré l'action de l'Agence internationale de l'énergie atomique (A.I.E.A.) cela n'a pas évité une catastrophe du genre de Tchernobyl ⁷. Cette catastrophe a mis en évidence l'handicap et l'incapacité de la communauté internationale à faire face, pour de multiples raisons, à de tels désastres. Par ailleurs, il est devenu évident que l'implantation et le contrôle des installations nucléaires n'est plus l'apanage exclusif des Etats. C'est ainsi que l'A.I.E.A. a fait adopter deux importantes Conventions destinées justement à éviter la survenance de

⁵ Nous pouvons citer le Protocole relatif à la coopération en matière de lutte contre la pollution de la mer Méditerranée par les hydrocarbures et autres substances nuisibles, en cas de situation critique, Barcelone le 16-02-76 voir texte in : International Environmental Law... Multilateral Agreement p. 976 : 15; sur le même objet : le Protocole de Koweït du 24-4-78, in : International Environmental Law... p. 978 : 32; le Protocole de Djeddah du 14-02-1982, in : International Environmental Law... p. 982 : 24; le Protocole de Carthage du 24-03-1983 in : International Environmental Law... p. 983 : 14 et Protocole de Nairobi du 21-06-1985 in : International Environmental Law... p. 985 : 48.

⁶ Par exemple le Traité de Moscou du 5 août 1963 interdisant les essais d'armes nucléaires dans l'atmosphère, dans l'espace cosmique et sous l'eau; le Traité de Washington du 1er décembre 1958 interdisant les explosions nucléaires...

⁷ Parmi les nombreux écrits sur le sujet nous pouvons citer : Les incidences radiologiques de l'accident de Tchernobyl dans les pays de l'O.C.D.E. - Paris : O.C.D.E. , 1987; Symposium d'Helsinki (31 août - 3 septembre 1992) sur les accidents nucléaires. Responsabilité et garanties. - Paris : O.C.D.E. , 1993. Tchernobyl : le défi de l'Atome in : Politique Etrangère 1986, pp. 663-746 (numéro spécial) ; A. C. KISS. L'accident de Tchernobyl et ses conséquences au point de vue du droit international. A.F.D.I. 1987, pp. 139-152.

tels accidents ⁸ . Il s'agit de la Convention sur la notification rapide d'un accident nucléaire et de la Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique ⁹ .

La Convention sur la notification rapide d'un accident nucléaire ¹⁰ a un caractère beaucoup plus préventif et s'applique aux termes de son article premier à tout accident qui implique des installations ou des activités ¹¹ d'un Etat Partie et "qui entraîne ou entraînera probablement un rejet de matières radioactives, et qui a eu ou peut avoir pour conséquence un rejet transfrontière international susceptible d'avoir de l'importance du point de vue de la sûreté radiologique d'un autre Etat". De ce fait les Etats Parties reconnaissent la nécessité de fournir mutuellement les informations sur les accidents nucléaires aussitôt que possible de façon à en limiter les conséquences transfrontières.

Il importe de souligner que la Convention n'évoque pas expressément les risques d'un accident n'ayant pas d'implications transfrontières mais pouvant causer des dommages graves au niveau d'un pays (voir infra § 2).

C - LES CATASTROPHES NATURELLES

Bien que les catastrophes naturelles aient engendré le plus de dommages tant aux personnes qu'aux biens, une coopération internationale particulièrement destinée à y faire face a été lente à se dessiner. La Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes naturelles, tenue à Yokohama (23 - 27 novembre 1994) a démontré l'acuité du problème et l'ampleur des dégâts occasionnés par ce genre de catastrophe ainsi que le retard pris par la communauté internationale à prendre les mesures adéquates afin d'en atténuer les effets dommageables ¹² .

⁸ Sur les implications juridiques de Tchernobyl voir G. HANDEL . Après Tchernobyl : quelques réflexions sur le programme législatif multilatéral à l'ordre du jour. R.G.D.I.P. 1988, pp. 5-62.

⁹ Les deux Conventions ont été adoptées à Vienne le 26-09-1986 et sont entrées en vigueur en 1987.

¹⁰ Cette Convention a été ratifiée par l'ensemble des pays disposant d'installations nucléaires. Voir texte in : International Environmental Law-Multilateral Agreements, p. 986-71.

¹¹ Cela couvre par exemple tout réacteur nucléaire où qu'il soit, le transport et le stockage de combustible nucléaire, toute installation de gestion des déchets nucléaires, etc... Cf. §2 de l'article 1 de la Convention.

¹² Voir Rapport de la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes naturelles . Doc. A/CONF. 172/9 du 27 septembre 1994.

Néanmoins des progrès plus significatifs ont été réalisés, au niveau bilatéral et régional, dans le sens d'une meilleure prise en charge dans la gestion de ce genre de catastrophe. Car, faut-il le souligner, si l'on ne peut éviter un tremblement de terre ou un cyclone, il est possible de limiter le nombre des victimes par justement une organisation préalable et rationnelle des secours.

Les accords bilatéraux sont les plus nombreux. Leur conclusion est facilitée par la proximité géographique des contractants. Ces accords portent généralement sur les secours frontaliers, les échanges d'informations et prévoient souvent les modalités de mise en oeuvre d'une assistance mutuelle ¹³.

Au niveau régional la politique de prévention est plus ou moins développée selon les régions.

En Amérique Latine, il existe des Conventions de coopération dans le domaine de la prévention des catastrophes naturelles et qui ont pour objet l'atténuation des effets, l'organisation des secours, les échanges de données d'expériences et de renseignements, ainsi que la mise en place de système de surveillance, d'alerte, la constitution de stock d'urgence ¹⁴. A cet effet des accords formels ont été conclus entre le Mexique et les Etats Unis d'Amérique; le Mexique et le Guatemala, entre la Colombie et l'Equateur, la Colombie et le Venezuela, le Chili et le Pérou...

Il faut souligner que certains pays, bien que non liés formellement par des accords, travaillent conjointement dans ce domaine au niveau local. C'est ainsi que, par exemple, l'Argentine, l'Uruguay et le Paraguay ont mené à bien des actions communes à l'échelon des villes frontalières pour lutter contre les inondations provoquées par les crues des fleuves de la région.

Les Etats latino américains sont très conscients de leur vulnérabilité commune à l'égard des catastrophes naturelles. Par ailleurs, il est intéressant d'évoquer ici une des recommandations et ou de la Conférence interaméricaine qui avait pour objet la préparation de la Conférence mondiale. Les pays de cette région considèrent les catastrophes comme *"des problèmes 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*

¹³ Voir Coopération internationale en matière de catastrophes naturelles : aspects juridiques relatifs aux secours d'urgence. Mémoire de D.E.A. présenté par P. DESPRETZ et A. MANIN. Université - Paris Sorbonne, 1990.

¹⁴ Informations puisées dans le Rapport du Groupe d'Amérique latine sur le thème : Coopération entre pays voisins et accords bilatéraux dans les zones frontalières. Doc. A/CONF. 172/13 add. 1 du 19 avril 1994.

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 une balance environnementale négative 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" ¹⁵.

Cette caractéristique met les pays en développement dans une position d'infériorité en face des catastrophes dans la mesure où ils sont souvent dans l'incapacité d'élaborer une stratégie pour y faire face. De ce fait ils sont largement tributaires d'une assistance étrangère. Certaines conventions internationales ont pris en considération cette situation en prévoyant un traitement différencié et favorable à ces pays (voir infra §2).

L'Asie est également sujette à des catastrophes naturelles et particulièrement les inondations. Il n'existe pas une véritable coopération régionale pour faire face à cela. Seules des politiques nationales sont élaborées à cet effet. Elles consistent généralement à tenir compte de l'élément "*catastrophes*" dans les programmes de développement, à exploiter les ressources de la science et de la technologie, notamment pour les prévisions et les alertes et à améliorer l'état de préparation et les mesures d'atténuation. L'efficacité de ces mesures a été jugée très limitée ¹⁶.

Il importe, toutefois, de souligner l'action du Japon dans cette région afin de réduire progressivement les dommages causés par les catastrophes naturelles. En effet ce pays s'est employé activement auprès des autres pays asiatiques à instaurer une coopération internationale aux fins de la prévention des catastrophes en mettant à contribution sa technologie et son expérience ¹⁷.

En Afrique la prévention est plutôt laissée à la charge des organisations internationales.

¹⁵ Voir document A/CONF. 172/13 add. 1 op. cit. p. 3.

¹⁶ Voir rapport du Groupe Asie in : Doc. A/CONF. 172/13 add .2 op. cit. pp. 4-5.

¹⁷ Parmi les projets exécutés en collaboration avec des pays en développement et visant à prévenir des catastrophes communes nous pouvons citer : Recherche en vue d'améliorer les systèmes de prévention des catastrophes dans les P.V.D. voisins; Formation dans les pays tiers concernant la prévention et les mesures à prendre pour en atténuer les effets; Création d'un centre d'étude des techniques de protection contre les crues, et de la lutte contre l'érosion... Voir communication du représentant du Japon in : "Rapport d'intérêts régionaux" Doc. A/CONF. 172/13 du 3 mai 1994, pp. 3-4.

§ 2 - Les formes des mesures préventives

L'obligation de prévention découle essentiellement de l'obligation de coopération incluse dans pratiquement l'ensemble des instruments juridiques internationaux.

La diversité des mesures préventives (A) ainsi que la gradation de leur force obligatoire (B) vont nous permettre d'évaluer leur efficacité à faire face aux catastrophes.

A - UNE DIVERSITÉ DE MESURES

L'une des principales mesures concerne l'information qui est érigée en principe de base pour une véritable coopération destinée à prévenir tout fait ou activité pouvant occasionner un désastre.

Cette obligation d'information recouvre de larges domaines. Ainsi, par exemple le Protocole d'Abidjan ¹⁸ exige des Parties contractantes de s'informer mutuellement sur : l'autorité nationale compétente, les lois et règlements et autres instruments juridiques se rapportant d'une manière générale à la protection du milieu marin, ainsi que les plans nationaux d'intervention d'urgence en cas de situation critique pour le milieu marin (article 5 du Protocole).

L'ensemble des conventions relatives aux mers régionales contiennent, par ailleurs, des dispositions relatives à la communication d'informations, relatives aux incidents de pollution et leur notification rapide ¹⁹. Evidemment, il faudrait savoir s'il existe dans les accords une obligation d'information et en cas de manquement qu'elle serait la sanction du responsable.

Dans le cas d'accident nucléaire les mesures prévues sont un peu plus précises. Ainsi selon l'article 2 de la Convention de Vienne sur la notification rapide d'un accident nucléaire l'Etat Partie notifie sans délai directement ou par l'intermédiaire de l'A.I.E.A., aux Etats qui sont ou peuvent être physiquement touchés, l'accident nucléaire, sa nature, le moment où il s'est produit et sa localisation exacte. Par ailleurs, l'ar-

¹⁸ Il s'agit du Protocole relatif à la coopération en matière de lutte contre la pollution en cas de situation critique de la région de l'Afrique de l'ouest et du centre op. cit.

¹⁹ Tous ces accords contiennent en Annexe des directives pour l'établissement des rapports d'information et de notification des accidents.

tic 5 indique toute une série d'informations jugées utiles à communiquer ²⁰ .

La formulation utilisée par ces dispositions est cependant assez vague concernant, d'une part, le caractère obligatoire ou non de la notification et, d'autre part, le sort réservé à un accident nucléaire n'ayant pas occasionné de rejets transfrontières. La non précision de ces deux questions affecte beaucoup la crédibilité de toute mesure préventive.

Au niveau bilatéral les mesures de prévention, sont soit formalisées dans un accord international soit font l'objet de simples arrangements administratifs entre organismes publics des pays concernés.

Dans la première catégorie, nous pouvons signaler l'Accord entre le Luxembourg et la France de 1983 relatif aux échanges d'informations en cas d'accident pouvant avoir des conséquences radiologiques ²¹ et l'Accord entre la France et la Suisse sur le même objet ²² . Les mesures préventives prévues dans ce genre d'accords consistent généralement dans l'engagement des parties à s'informer "*mutuellement et sans retard des incidents ou accidents survenant sur le territoire de l'un des Etats du fait d'activités civiles et pouvant avoir des conséquences radiologiques susceptibles d'affecter le territoire de l'autre Etat*" ²³ .

Par ailleurs la France, par le biais de son Ministère de l'Industrie a conclu un arrangement identique, avec un grand nombre de pays, ayant pour objet l'échange d'information technique et la coopération en matière de réglementation de sûreté nucléaire ²⁴ .

Cependant les informations visées, qui recouvrent plusieurs domaines, ne pourraient être communiquées que "*dans la mesure où elles y sont autorisées par les lois et règlements de leurs pays respectifs*". Comme la nature des informations exigibles

²⁰ Ce type d'information porte sur les causes supposées ou connues et l'évolution prévisible de l'accident nucléaire en ce qui concerne le rejet transfrontière de matières radioactives; les caractéristiques de ce rejet, les informations sur les conditions météorologiques et hydrologiques du moment et celles prévues, les mesures de protection prises ou projetées hors du site...

²¹ Voir texte in : Bilateral, Regional and Multilateral Agreements Relating to Cooperation in the Field of Nuclear Safety. A.I.E.A. Legal Series, n° 15 Vienne 1990 , pp. 220-229.

²² Idem pp. 230-232.

²³ Cf. les articles prévus de la Convention Franco-Luxembourgeoise et de la Convention Franco-Suisse.

²⁴ Il s'agit des pays suivants: Belgique, Egypte, Corée (1982), Japon (1995); Royaume Uni (1985); Espagne (1987) et Maroc (1988). Voir texte de cet Arrangement in : A.I.E.A. Legal Series n° 15 op. cit. pp. 220-225.

aux termes de cet arrangement est plutôt confidentielle et qu'elles seraient considérées comme secret défense, il est probable qu'il serait difficile de les transmettre ²⁵ .

B - LES LIMITES DES MESURES PRÉVENTIVES

La diversité des domaines concernés par la prévention, la multiplicité des instruments juridiques utilisés ainsi que l'inégalité des Etats devant les catastrophes ont pour principale conséquence de conférer un caractère aléatoire aux mesures préventives.

C'est ainsi que dans le domaine nucléaire par exemple, les pays qui disposent d'installations sont amenés à fournir le moins possible d'informations aux Etats tiers. La réglementation internationale en la matière leur laisse une grande liberté d'appréciation du seuil où la situation pourrait être considérée comme critique et à partir de laquelle ils pourront notifier une quelconque anormalité.

Nous constatons donc l'absence d'une détermination précise d'un seuil au delà duquel l'accident est obligatoirement notifiable sous peine d'engager la responsabilité de l'Etat concerné. A cet effet un auteur plaide, à juste titre, pour l'adoption d'"une norme internationale définissant les paramètres factuels avec un degré comparable de prévision". Le même auteur ajoute que " seule une telle norme donnerait l'assurance d'une notification effective en temps utile d'accidents nucléaires où qu'ils se produisent " ²⁶ .

Nous pouvons considérer qu'actuellement, la mise en oeuvre et le respect des mesures préventives dépendent en grande partie de la volonté de l'Etat concerné alors que les risques peuvent affecter plusieurs pays.

Dans le domaine de la prévention des catastrophes naturelles l'équation est différente. Un tremblement de terre, un incendie ou un ouragan ne constituent un désastre que dans les pays pauvres.

En Europe, aux Etats Unis ou au Japon les organismes publics notamment la protection civile est capable d'assurer les secours nécessaires. Les mesures préventives constituent dans ces pays un acte d'une société moderne qui veille à la sécurité et au

²⁵ Les informations portent, entre autres, sur les documents détaillés décrivant les procédures utilisées pour chacune des Parties pour l'évaluation de la sécurité, la réglementation des installations, rapports sur l'expérience de construction et de fonctionnement, tels que rapports sur l'incident, accident et arrêt...

²⁶ Voir G. HANDL. Après Tchernobyl : quelques réflexions sur le programme législatif multilatéral à l'ordre du jour. R.G.D.I.P. 1988, p. 26.

bien-être de ses citoyens. Les moyens financiers et technologiques facilitent ce genre de préparation.

Au sujet de la nature des instruments juridiques, nous remarquons l'utilisation de plus en plus fréquente, au niveau multilatéral, de la technique de traité-cadre. Ce dernier est défini comme étant "un instrument conventionnel qui énonce les principes devant servir de fondement à la coopération entre les Etats Parties dans un domaine déterminé, tout en leur laissant le soin de définir, par des accords séparés, les modalités et les détails de la coopération, en prévoyant s'il y a lieu une ou des institutions adéquates à cet effet" ²⁷.

Le but de cette technique, malgré l'imprécision des engagements des Etats Parties, est de sensibiliser les Etats aux questions étudiées pouvant ainsi aboutir à la conclusion d'accords plus applicables au niveau bilatéral ou régional.

Il serait plus adéquat, pour l'efficacité des mesures préventives, que celles-ci soient élaborées dans un cadre régional. Surtout pour les pays du tiers monde où les Etats, individuellement, sont incapables de faire face à une catastrophe même mineure. Les pays du tiers monde peuvent aisément prévoir l'élément catastrophe dans les nombreux accords de coopération régionale qui les lient pratiquement tous. En effet, le cadre institutionnel pour une telle coopération existe. Il reste, évidemment, la question de la capacité de ces pays à assumer effectivement les mesures préventives adéquates, car elle nécessite un minimum de compétences technologiques et de moyens financiers. Un des moyens d'atténuer les effets de cet handicap réside, pour les pays en développement, dans l'adhésion à certaines conventions multilatérales, prévoyant une assistance technique et une formation du personnel à moindre coût ²⁸.

²⁷ A. KISS. Les traités cadre : une technique juridique caractéristique du droit international de l'environnement. A.F.D.I. 1993, p. 793. Voir également sur le même sujet D.D. CARON. La protection de la couche d'ozone stratosphérique et la structure de l'activité normative internationale en matière d'environnement. A.F.D.I. 1990, p. 707 et s.

²⁸ Nous pouvons citer l'exemple de la Convention internationale de 1990 sur la préparation, la lutte et la coopération en matière de pollution par les hydrocarbures (adoptée à Londres le 30/11/90) qui prévoit, entre autres, dans son article 9 que les parties s'engagent à fournir aux parties qui demandent une assistance technique pour :

a - former le personnel ;

b - assurer la disponibilité de la technologie, du matériel et des installations appropriées;

c - mettre en train des programmes communs de recherche, de développement. Cf. texte in : International Environmental Law. Multilatéral Agreements, p. 980 : 88.

En effet l'inégalité dans le développement resurgit également durant les situations catastrophiques. Malheureusement très peu d'accords internationaux prennent en considération, d'une manière concrète, cette inégalité.

C'est ainsi que quelques instruments multilatéraux reconnaissent un traitement différencié et favorable aux pays en développement quant à la charge des mesures préventives. Le plus précis est la Convention des Nations Unies sur les changements climatiques adoptée à New York le 9 mai 1992 ²⁹ .

Cette Convention dans l'énoncé des engagements des Etats Parties, notamment ceux relatifs au financement, l'assurance et le transfert de technologie, considère que les pays en développement doivent avoir un traitement préférentiel. A cet effet elle énumère les catégories de pays bénéficiaires de ce traitement, introduisant par la même une nouvelle classification entre Etats ³⁰ .

Le traitement préférentiel et non réciproque apparaît d'une manière manifeste aux termes du paragraphe 7 de l'article 4 qui stipule que "la mesure dans laquelle les P.V.D. Parties s'acquitteront effectivement de leurs engagements au titre de la Convention dépendra de l'exécution efficace par les pays développés Parties de leurs propres engagements en ce qui concerne les ressources financières et le transfert de technologie et tiendra pleinement compte du fait que le développement économique et social et l'éradication de la pauvreté sont les priorités premières et essentielles des P.V.D. Parties".

Cette disposition va plus loin que tout autre texte de droit international positif prévoyant un traitement préférentiel au bénéfice des P.V.D. En effet même les règles du commerce international en la matière ne subordonnent pas l'exemption des engagements de la part des P.V.D. à ce genre de conditions.

²⁹ Voir texte in : R.G.D.I.P. 1992 pp. 925-591. Un traitement particulier des P.V.D. est également suggéré dans la Convention sur la biodiversité biologique signée à Rio le 5 juin 1992. Voir texte in : R.G.D.I.P. 1992, pp. 952-974.

³⁰ C'est ainsi que le paragraphe 8 de l'article 4 énumère, les catégories de pays qui devront faire l'objet d'un traitement préférentiel; les petits pays insulaires, les pays ayant des zones côtières de faible élévation; les pays ayant des zones arides et semi arides, des zones de forêts, des zones sujettes au dépérissement des forêts; les pays ayant des zones sujettes à des catastrophes naturelles ; les pays ayant des zones sujettes à la sécheresse et à la désertification; les pays dont l'économie est fortement tributaire soit des ressources de la production, de la transformation et de l'exportation de combustibles fossiles et de produits à forte intensité énergétique, soit de la consommation desdits combustibles et produits; les pays sans littoral et les pays de transit.

Enfin nous pouvons nous interroger sur la portée d'un tel traitement qui ne rend pas nécessairement service aux pays en développement dans leur préparation à lutter ou faire face à d'éventuelles catastrophes.

SECTION II - LES ACTIONS OPÉRATIONNELLES

La coopération internationale à l'occasion de catastrophes connaît également des actions concrètes qui s'effectuent généralement après la survenance du désastre. L'une des principales questions qui se pose à ce niveau consiste à se demander si la pratique internationale, qui ressort des instruments juridiques existants, répond d'une manière convenable aux besoins multiformes des pays et surtout des victimes des dommages causés par une catastrophe ?

L'examen des formes d'intervention (§1) ainsi que les problèmes soulevés à l'occasion de leur mise en oeuvre (§2) vont nous permettre d'avoir une idée générale sur la portée du droit international positif dans ce domaine.

§1 - Les formes d'intervention

Dans la plupart des cas le droit conventionnel n'a été élaboré qu'après la survenance de catastrophes. Cela a certainement constitué une sorte d'expérience pratique aidant à mettre en oeuvre les actions les plus adéquates afin d'atténuer les effets dommageables des catastrophes.

Il s'agit principalement d'action d'assistance mutuelle entre les parties dont les modalités de mise en oeuvre sont plus ou moins précises et plus ou moins applicables selon l'objet et la forme de l'accord.

Pour avoir une idée claire sur les formes d'intervention et surtout sur leur efficacité nous distinguons entre les actions multilatérales (A) et les actions bilatérales (B).

A - LES DIFFICULTÉS D'UNE ACTION MULTILATÉRALE

Il est difficile d'élaborer un texte de portée universelle ayant pour objet de prévoir une intervention multilatérale directe pour assistance à un pays victime d'une catastrophe. En effet jusqu'à présent aucune catastrophe n'a pu être considérée comme une menace à la paix et à la sécurité internationales permettant à un organe tel que le Conseil de sécurité d'intervenir.

Pour revenir aux mécanismes internationaux existants nous pouvons citer la Convention de Vienne sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique ³¹ .

Cette Convention est née de la nécessité d'instituer un cadre international qui facilitera la fourniture rapide d'une assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique, afin d'en atténuer les conséquences.

Il est utile, dans la perspective de cette étude, d'examiner la nature de l'assistance et les modalités de sa mise en oeuvre telles qu'elles ressortent de la Convention.

La demande d'assistance est adressée directement à un Etat, potentiel fournisseur de secours ou par l'intermédiaire de l'A.I.E.A. Il faut souligner que l'accident nucléaire ou la situation d'urgence radiologique ne doivent pas nécessairement se trouver sur le territoire de l'Etat requérant ³² . Ce dernier dans sa demande d'aide doit indiquer la portée et le type d'assistance requise et, lorsque cela est possible, communiquer à la partie qui fournit l'assistance les informations qui peuvent lui être nécessaires pour déterminer dans quelles mesures elle a les moyens de répondre à cette demande ³³ .

Il est évident que pour des pays disposant d'installations nucléaires il leur est facile de cibler d'une manière précise la nature de l'assistance dont ils ont besoin pour faire face à ce type de situation. Il en va autrement pour les pays qui, ne disposant pas de ce types d'installations, se trouveraient confrontés à un accident nucléaire ayant pour origine un pays tiers. Du fait de cette situation cette catégorie de pays est incapable de formuler rapidement et avec précision la nature et la consistance de l'assistance demandée ³⁴ . Pour pallier cet écueil, la Convention a prévu une concertation entre l'Etat demandeur et l'Etat fournisseur pour fixer la portée et le type d'assistance.

³¹ Adoptée le 26/09/1986 elle est entrée assez rapidement en vigueur (10/09/1987), après sa ratification par les principales puissances nucléaires. Voir texte de la Convention in : International Environmental Law. Multilatéral Agreements p. 896 : 72.

³² L'article 2 alinéa 1 dispose : "Si un Etat partie a besoin d'une assistance dans le cas d'une situation d'urgence radiologique ou d'un accident nucléaire, que l'origine ... se trouve ou non sur son territoire, sous sa juridiction ou sous son contrôle, il peut demander cette assistance...".

³³ Cf. article 1 alinéa 2 de la Convention op. cit.

³⁴ Cette remarque pourrait également s'appliquer à certains pays du tiers monde disposant d'installations nucléaires qui, du fait de la cessation de l'assistance technique étrangère, ont perdu le contrôle sur leur fonctionnement. Voir par exemple. L'insécurité des installations industrielles en Inde : des centrales nucléaires à risques in : International Herald Tribune du 22 août 1995.

Les autorités compétentes pour adresser les demandes d'assistance ainsi que celles habilitées à les recevoir doivent être connues à l'avance et être communiquées à tous les Etats Parties, ainsi qu'à l'A.I.E.A.

L'autre point important dans l'examen des modalités de mise en oeuvre de l'assistance concerne le sort réservé à une demande d'aide : y a-t-il ou non une obligation de réponse au regard de la Convention ? Selon cette dernière, chaque Etat auquel une demande d'assistance est adressée *“détermine rapidement et fait savoir à l'Etat Partie qui requiert l'assistance, directement ou par l'entremise de l'Agence (A.I.E.A.), s'il est en mesure de fournir l'assistance requise, ainsi que la portée et les conditions de l'assistance qui pourrait être fournie”* (article 3 alinéa 3).

Par ailleurs et toujours, *“dans les limites de leurs capacités”* les Etats Parties déterminent et notifient à l'A.I.E.A. les experts, le matériel et les matériaux qui pourraient être mis à disposition pour la fourniture d'une assistance à d'autres pays victimes d'accidents nucléaires ou une situation d'urgence radiologique. Les pays fournisseurs fixent également les conditions, notamment financières auxquelles cette assistance pourrait être fournie.

Nous constatons donc que la réponse favorable à une demande d'assistance ne constitue pas une obligation formelle. La nature de cette réponse est laissée largement à l'appréciation de l'Etat requis. Un litige pourrait survenir sur ce sujet dans le cas où un pays disposant manifestement des moyens adéquats refuse de prêter assistance à un pays victime d'une catastrophe. En l'absence de cas d'espèce, il est difficile de spéculer sur le sort de cet éventuel litige. A ce sujet, il est intéressant d'évoquer les modalités de règlement des différends prévues par cette Convention (article 13). Outre les moyens classiques de règlement des litiges cet article, certainement par souci d'efficacité, dispose que lorsque les parties ne s'entendent pas sur un mode de règlement, une partie peut demander au président de la C.I.J. ou au Secrétaire Général de l'O.N.U. de désigner un ou plusieurs arbitres. En cas de persistance du conflit entre les parties au différend, la demande adressée au Secrétaire Général prévaut ³⁵.

Par ailleurs, et concernant toujours la nature de la réponse à une demande d'assistance, celle-ci pourrait être accompagnée de conditions. Il n'est pas précisé la nature de ces conditions. Devant l'imprécision de cette notion il faut craindre que des pays, profitant de leur position, ne marchandent politiquement leur secours.

³⁵ Des réserves ont été émises à l'égard de cette disposition de la part de certains Etats (notamment l'Algérie et la France), qui se prévalent de l'expression du consentement de l'Etat pour accepter une quelconque forme de règlement des différends.

Il est vrai que dans la plupart des cas il n'est pas aisé d'édicter des obligations immuables à la charge des Etats en matière d'assistance lors de catastrophes, surtout dans un instrument de portée universelle. Nous avons relevé les mêmes caractéristiques dans les Conventions ayant pour objet la lutte contre la pollution marine ³⁶ .

Les mêmes caractéristiques se trouvent également dans des Conventions régionales. C'est ainsi que l'ensemble des Conventions sur les mers régionales disposent que les parties coopèrent pour prendre les mesures nécessaires en cas de situation critique génératrice de pollution ³⁷ . A cet effet chacune des parties est invitée à adopter des plans d'intervention d'urgence en précisant par quels moyens les incidents générateurs de pollution peuvent non seulement être prévus mais également combattus.

Les obligations des Etats sont énumérées de manière générale et consistent en la fourniture de personnel, des produits et des équipements, des moyens de surveillance et facilités des mouvements de personnes.

Concernant le sort réservé à une demande d'assistance il est prévu, par exemple ³⁸ que chaque partie qui requiert une aide fasse un rapport aux autres Parties sur le résultat de sa demande. Les autres Parties "*s'engagent à étudier dès que possible et selon les moyens dont elles disposent la répartition des tâches à entreprendre pour faire face aux situations critiques pour le milieu marin*" ³⁹ .

Ce genre de disposition est assez explicite sur la nature des engagements qui restent largement, dans leur mise en oeuvre, laissés à l'appréciation de l'Etat fournisseur d'assistance.

B - L'EFFICACITÉ DU BILATÉRALISME

La coopération bilatérale à l'occasion de catastrophes est celle qui a le plus tendance à se manifester d'une manière concrète et rapide. La plupart du temps les Etats manifestent unilatéralement le désir de venir en aide à un pays victime d'un désastre sans que ce dernier ne formule une demande à cet effet.

³⁶ Dans les Conventions de Bruxelles de 1969 et de Londres de 1973 par exemple.

³⁷ Voir l'analyse de M. DEJEANT-PONS op. cit. in : A.F.D.I. 1987, p. 716.

³⁸ Dans le Protocole d'Abidjan relatif à la coopération en matière de lutte contre la pollution en cas de situation critique, op. cit. On retrouve le même genre de disposition dans les autres Protocoles sur les mers régionales.

³⁹ Article 8 alinéas 3 et 4 du Protocole d'Abidjan.

On a souvent reproché à certains pays d'étaler, à l'occasion de catastrophes, leurs énormes moyens de secours en venant en aide à des pays avec qui ils n'ont même pas de relations politiques ⁴⁰. Cette "*diplomatie du désastre*" est utilisée en fait des deux cotés : celui qui offre généreusement son aide mais également l'Etat victime d'une catastrophe. Ce dernier peut, en effet, à cette occasion démontrer sa puissance, réelle ou simulée, en refusant toute aide étrangère. Malheureusement très peu de pays du tiers monde peuvent se prévaloir d'une telle capacité, bien que l'on cite souvent le cas de l'Iran lors du séisme de 1990 ⁴¹.

Néanmoins l'inconvénient d'une offre spontanée réside dans le fait qu'elle n'est pas préalablement planifiée et elle serait dans la plupart des cas inadaptée aux besoins réels des victimes.

Pour cette raison, il importe d'organiser au préalable les modalités de mise en oeuvre d'une assistance mutuelle en cas de catastrophes. Certaines régions du tiers monde, notamment l'Afrique, ne donnent pas beaucoup d'importance à cet aspect du problème. Elles considèrent les catastrophes, surtout celles naturelles, comme une fatalité et n'éprouvent pas le besoin d'élaborer entre Etats voisins des accords applicables pour faire face à cette situation.

Il est vrai qu'entre pays du tiers monde voisins, il est déjà très difficile de conclure un traité de bon voisinage et d'établir un minimum de coopération. Les "valeurs nationales" empêcheraient de demander une aide à un voisin mais elles la permettent lorsqu'elle provient de pays développés, surtout émanant de l'ancienne métropole. A cette occasion la diplomatie trouve un terrain fertile pour se manifester à des fins plus ou moins en rapport avec l'objet de l'assistance.

En définitive les accords bilatéraux d'assistance mutuelle les plus élaborés sont conclus entre pays développés.

C'est l'exemple de la Convention de 1980 entre la R.F.A. et la Belgique sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident graves ⁴².

⁴⁰ Voir E. LEPOINTE. Désastres naturels et diplomatie. In : Politique Etrangère 1994 n° 4, pp. 1085-1098.

⁴¹ Idem pp. 1094-1095.

⁴² Voir texte in : Bilateral, Régional and Multilateral et Agreements... "op. cit pp. 53-60. Nous pouvons citer également la Convention de 1977 entre la France et la R.F.A. sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophes ou d'accidents graves, qui contient des positions identiques. Voir "Bilateral, Regional...; op. cit., pp. 201-206.

L'assistance visée par cette Convention consiste en l'envoi sur les lieux de la catastrophe ou de l'accident grave d'équipes de secours qui ont reçu une formation spéciale, notamment en matière de lutte contre les incendies, de lutte contre les dangers nucléaires et chimiques, de secourisme, de sauvetage ou de déblaiement, et qui disposent du matériel spécialisé nécessaire à leurs tâches (article 2 alinéa 1). En outre, et en cas de besoin la nature et l'étendue de l'assistance seront précisées en fonction du cas d'espèce par les deux parties.

En comparaison avec des accords régionaux de même nature, cet accord détermine avec précision les autorités compétentes pour demander et déclencher les mesures de secours. En vertu de l'article 3 les autorités centrales, régionales et locales ont le pouvoir de déclencher les opérations d'assistance. Ce qui est remarquable, c'est le fait qu'en cas de nécessité, l'assistance est directement sollicitée et accordée par les autorités compétentes des communes et arrondissements frontaliers (article 3 alinéa 2).

Cette manière de procéder renforce la rapidité de la mise en oeuvre de l'aide. D'autant plus que les formalités de franchissement de la frontière commune sont réduites au strict minimum, non seulement pour le personnel (article 4), mais également pour le matériel, les véhicules et l'équipement personnel destinés à être utilisés par les équipes de secours, ainsi que les marchandises nécessaires à l'utilisation des objets d'équipement et au ravitaillement des équipes (article 5).

Par ailleurs les interdictions et les restrictions traditionnelles relatives à la circulation transfrontière des marchandises ne seront pas applicables à cette catégorie de marchandises. Précisons enfin que les équipes de secours pourront être envoyées par voie terrestre, aérienne, fluviale ou maritime.

L'exposé de ces modalités est destiné à démontrer l'ampleur des facilités avec lesquelles peuvent être mises en oeuvre les opérations d'assistance mutuelle en cas de catastrophes; ce qui accrédite leur efficacité et donne un sens concret à la coopération.

Il importe de se poser la question sur l'éventualité où une des parties ne respecte pas son engagement à se porter au secours de l'autre. L'article 1 de cette Convention stipule que *"chaque partie contractante s'engage à prêter assistance à l'autre partie contractante en cas de catastrophe ou d'accident graves selon ses possibilités..."* Cette dernière expression peut être source d'ambiguïté et laisse penser que l'Etat requis dispose d'un pouvoir d'appréciation pour juger de l'ampleur de l'assistance plutôt que de son opportunité. En effet, il serait impensable qu'une demande d'assistance formulée à ce niveau puisse être refusée. Néanmoins il pourrait y avoir un différend sur l'importance de l'aide qui serait jugée insuffisante par la partie requérante.

§ 2 - Problèmes soulevés à l'occasion de la mise en oeuvre d'opérations de secours

L'efficacité des opérations de secours à l'issue d'une catastrophe et des mesures d'intervention pour en atténuer les effets dommageables est mesurée en fonction de la rapidité dans la mise en oeuvre de ces dernières ainsi que dans leur adéquation avec les besoins des victimes.

Bien que formellement prévue et déterminée dans un accord international, la mise en oeuvre des opérations de secours ou d'intervention pose un certain nombre de problèmes.

A - AU NIVEAU DE L'AMPLEUR DES OPÉRATIONS DE SECOURS

L'étendue de l'assistance est souvent déterminée par rapport à l'étendue des dommages causés ou susceptibles d'être causés à l'issue d'une catastrophe. Généralement c'est le fournisseur d'aide ou celui qui a l'initiative de l'intervention qui évalue selon les informations qui lui sont communiquées ou selon ses propres moyens, le degré de la catastrophe pour décider de l'opportunité de l'aide et de son ampleur.

A cet égard la Convention internationale sur l'intervention en haute mer en cas d'accident entraînant ou pouvant entraîner une pollution par les hydrocarbures (Bruxelles 1969) et le Protocole de Londres de 1973 relatif à la pollution par des substances autres que les hydrocarbures, tentent d'opérer un certain équilibre en essayant d'établir une sorte de code de bonne conduite dans la mise en oeuvre de l'intervention.

C'est ainsi avant de prendre des mesures d'intervention destinées à éliminer les dangers graves que présente une pollution à la suite d'un accident de mer, l'Etat riverain consulte les autres Etats concernés par cet accident en particulier le ou les Etats du pavillon. Il notifie ensuite les mesures envisagées aux personnes physiques ou morales, ayant des intérêts qui pourraient vraisemblablement être compromis ou affectés par ces mesures ⁴³.

Par ailleurs les mesures d'intervention doivent être proportionnées aux dommages qu'il (l'Etat qui intervient) a effectivement subis ou dont il est menacé ⁴⁴. Cette pro-

⁴³ Article III de la Convention de Bruxelles de 1969.

⁴⁴ Article V alinéa 1 de la Convention de Bruxelles 1969.

proportionnalité ⁴⁵ est difficile à déterminer bien qu'il soit considéré que ces mesures ne doivent pas aller au delà de celles que l'on peut raisonnablement considérer comme nécessaires pour atteindre le but fixé. Elles doivent prendre fin dès que cet objectif a été atteint. Elles ne doivent pas empiéter sans nécessité sur les droits et intérêts de l'Etat du pavillon, d'Etat tiers ou de toute autre personne physique ou morale intéressée ⁴⁶ .

Cet "équilibre" pourrait affecter l'efficacité d'une intervention ou pourrait faire naître des litiges concernant la divergence dans l'évaluation de cette proportionnalité. C'est peut être pour cela que des procédures détaillées de conciliation et d'arbitrage ont été annexées à cette Convention.

B - ORGANISATION ET DIRECTION DES SECOURS

Des problèmes peuvent également surgir à l'occasion de la matérialisation des opérations de secours. Dans le cas des accords bilatéraux le problème ne risque pas de se poser puisque dans la plupart des cas les autorités compétentes des deux parties sont nommément désignées.

Le problème, par contre, est très aiguë lorsqu'il y a une offre multilatérale et non coordonnée d'une assistance à un pays victime d'une catastrophe. Dans cette situation on a souvent relevé une anarchie dans l'organisation des secours ainsi que leur détournement.

Néanmoins, même dans le cas où l'organisation des secours est réglementée par un accord, les problèmes peuvent apparaître. Prenons l'exemple de la Convention de Vienne sur l'assistance en cas d'accident nucléaire. Comme dans tout accord de ce type, il est prévu que la direction, le contrôle, la coordination et la supervision d'ensemble de l'assistance incombent, sur son territoire, à l'Etat qui requiert l'assistance ⁴⁷ . Rien de bien singulier ne peut être tiré de cette disposition sauf qu'elle ménage la souveraineté de l'Etat concerné.

⁴⁵ L'appréciation de la proportionnalité des mesures prises par rapport aux dommages est faite, compte tenu :

a - de l'étendue et de la probabilité des dommages imminents, si ces mesures ne sont pas prises;

b - de l'efficacité probable de ces mesures;

c - de l'ampleur des dommages qui peuvent être causés par ces mesures (article V alinéa 3 de la Convention de Bruxelles).

⁴⁶ Article V alinéa 2 de la Convention de Bruxelles.

⁴⁷ Article 3 alinéa 1 de la Convention.

Toutefois un problème pourrait surgir au cas où il y a une mauvaise gestion des opérations de secours qui nuit à leur efficacité et même à leur utilité. L'obligation des fournisseurs d'aide de respecter les lois et règlements de l'Etat hôte ainsi que celle de ne pas s'immiscer dans ses affaires intérieures ⁴⁸ interdirait - elle la possibilité de dénoncer les insuffisances dans l'organisation des secours ?

Par ailleurs, comment pourrait - on concilier cette situation avec le statut reconnu aux personnes fournisseurs d'aide ? En effet, l'Etat qui requiert l'assistance accorde au personnel de la partie qui fournit l'assistance et au personnel agissant pour son compte les privilèges, immunité et facilités nécessaires pour assurer l'exercice de leurs fonctions d'assistance ⁴⁹ . Parmi ces privilèges il y a l'immunité d'arrestation, de détention et de juridiction, y compris la juridiction pénale, civile et administrative de l'Etat qui requiert l'assistance, pour les actes ou omissions du personnel dans l'exercice de ses fonctions.

L'étendue de ces immunités a fait évidemment l'objet de nombreuses réserves à leur égard de la part de nombreux Etats ⁵⁰ . Ces derniers ne voulant pas renoncer à l'application de leur droit national même à l'égard de personnes venues les aider à faire face à une catastrophe.

Donc nous constatons qu'il est difficile de concilier entre le statut "diplomatique" du personnel étranger chargé de fournir une assistance et les impératifs des affaires et "valeurs nationales". De ce fait, il n'est pas impossible qu'un litige puisse naître à l'occasion d'interprétations différentes dans l'application de ces dispositions. Ce différend peut arriver jusqu'à la cessation de l'assistance demandée d'une des parties.

Conclusion

En définitive, le contenu de la coopération internationale et régionale à l'occasion de catastrophes n'a pas encore atteint un niveau tel qu'il puisse constituer une pratique clairement établie avec ses principes et ses règles.

Il est vrai que lors de la survenance de catastrophes c'est plutôt les autorités nationales de l'Etat concerné qui sont les premières à être interpellées pour y faire face. C'est dire l'importance que revêt la mise en place, au niveau du droit interne, des mécanismes juridiques et institutionnels afin, non seulement de prévoir l'avènement de catas-

⁴⁸ Article 8 alinéa 7 de la Convention.

⁴⁹ Article 8 alinéa 7 de la Convention.

⁵⁰ Voir Reservation/Declaration on the Convention on assistance in : the case of a nuclear accident or radiological emergency. In : Bilateral, Regional and Multilateral Agreements op. cit., pp. 521-543.

trophes mais également pour y faire face afin d'atténuer les effets dommageables.

L'intervention de la communauté internationale reste cependant souvent nécessaire et parfois même indispensable. Surtout que l'inégalité technologique et économique entre les Etats devant les catastrophes n'a pas abouti, comme c'est le cas dans d'autres domaines des relations internationales, à la mise en place de mécanismes juridiques destinés à compenser l'handicap de certains pays.

Par ailleurs, le droit conventionnel reste assez imprécis sur les droits et obligations des Etats Parties aux différents accords ayant pour objet la prévention ou l'assistance en cas de survenance de catastrophes. En cela le droit des catastrophes, dans son aspect international, n'est en rien différent du droit international en général, notamment dans le soin mis à respecter la souveraineté et le consentement des Etats.

Enfin il importe de souligner que la pratique internationale dans ce domaine est souvent en avance sur le droit positif puisque des opérations de secours et d'assistance internationales s'effectuent souvent en l'absence d'instruments juridiques. Cela signifie, au moins que la solidarité internationale n'est pas qu'un concept abstrait.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

- Académie de droit international de la Haye. L'avenir du droit international de l'environnement, Colloque, 1984, Nijhoff, 1985.

- Académie de droit international de la Haye. La protection de l'environnement et le droit international, Colloque 1973, Leiden, 1975.

- A.I.E.A. "Bilateral, Regional and Multilateral Agreements Relating to Coopération in the Field of Nuclear Safety" Legal Series n° 15, Vienne, 1990.

- Assistance en cas de catastrophes naturelles ou d'autres situations revêtant le caractère d'une catastrophe. Résolution A/RES/2816 (XXVI) adoptée par l'Assemblée générale le 10/1/1972.

- Assistance en cas de catastrophes. Rapport complet du Secrétaire Général de l'O.N.U., E/4994 du 13/5/1971.

- Assistance en cas de catastrophes naturelles ou d'autres situations revêtant le caractère d'une catastrophe. Résolution de l'A.G. de l'O.N.U. A/9637 adoptée le 5/6/1974.

- BALLARINO (T.). Questions de droit international privé et dommages catastrophiques, R.C.A.D.I., 1990 / I, pp. 289-388.

- CAMERON (P.) et autres. Nuclear Energy Law after Tchernobyl. Graham and Trotman, London, 1988.

- CARON (D.D.). La protection de la couche d'ozone stratosphérique et la structure de l'activité normative internationale en matière d'environnement. A.F.D.I., 1990, pp. 704-727.

- Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, New York, 9 mai 1992 - R.G.D.I.P. 1992, pp. 925-951.

- Convention sur la diversité biologique, Rio de Janeiro, 5 juin 1992 R.G.D.I.P. 1992, pp. 952-974.

- DJEANT-PONS (M.). Les conventions du Programme des Nations Unies pour l'Environnement relatives aux mers régionales. A.F.D.I. 1987, pp. 689-718.

- GILBERT (C.). Le pouvoir en situation extrême : catastrophes et politique.
- Paris : Harmattan, 1992.

- HANDL (G.). Après Tchernobyl, quelques réflexions sur le programme législatif multilatéral à l'ordre du jour. R.G.D.I.P. 1988/1, pp. 5-62.

- KISS (A.). La protection internationale de l'environnement.- Paris : Pedone , 1989.

- KISS (A.). L'Accident de Tchernobyl et ses conséquences au point de vue du droit international. A.F.D.I. 1987, pp. 139-152.

- KOST (F.L.) (Bibliographie sélective préparée par). Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles. La Haye 1995.

- LANG (W.) et SCALLY (H.). La convention cadre sur les changements climatiques. Un élément du bilan normatif du sommet de la terre : la C.N.U.E.D. R.G.D.I.P. 1993, pp. 312-335.

- LANGEAIS (G.). Les Nations Unies face aux catastrophes naturelles. Etude de l'U.N.D.R.O. - Paris : L.G.D.J., 1977.

- LUCCHINI (L.). A propos de l'Amoco-Cadiz. La lutte contre la pollution des mers. Evolution ou révolution du droit international. A.F.D.I. 1978, pp. 721-754.

- O.C.D.E. Les incidences radiologiques de l'accident de Tchernobyl dans les pays de l'O.C.D.E. - Paris : O.C.D.E., 1987.

- QUENEUDEC (J.P.). Conventions maritimes internationales.- Paris : Pedonne,1979.

- Rapport de la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes naturelles.Yokohama Japon. A/Conf. 172 mai 1994.

- Recueil des traités multilatéraux relatifs à la protection de l'environnement.- Nairobi : P.N.U.E., 1982.