



HAL
open science

La portée solidariste de l'action extérieure de l'UE en matière de catastrophes naturelles

Marie Bouriche

► **To cite this version:**

Marie Bouriche. La portée solidariste de l'action extérieure de l'UE en matière de catastrophes naturelles. Perspectives internationales et européennes, 2006. halshs-03279283

HAL Id: halshs-03279283

<https://shs.hal.science/halshs-03279283>

Submitted on 15 Jul 2021

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.

La portée solidariste de l'action extérieure de l'UE en matière de catastrophes naturelles

Marie Bouriche

Doctorante à l'Institut du Droit de la Paix et du Développement, Université de Nice-Sophia Antipolis

« Les solutions recherchées pour résoudre les problèmes posés par les pollutions pouvant produire des effets transversaux conduisent déjà vers une certaine globalisation du droit international de l'environnement. Elles tendent vers des dimensions planétaires: une large part des mesures prises [...] est intervenue au plan mondial, bien que - comme c'est le cas des Communautés européennes ou de l'OCDE - le plan régional reste important. Mais il existe aussi des problèmes d'environnement pour lesquels les seules solutions possibles sont universelles: c'est le cas de la raréfaction de l'ozone stratosphérique, des modifications du climat global [...] »¹.

En effet, l'action régionale de l'Union contre les catastrophes naturelles est tout autant indispensable qu'elle apparaît insuffisante. Il ne s'agit pas de l'action humanitaire en cas de catastrophe naturelle mais principalement de la lutte contre le changement climatique et de la coopération au développement. La dimension globale de ces problèmes est évidente. Elle entraîne la mise en jeu de la responsabilité internationale de la communauté (paragraphe 1) et appelle nécessairement une réponse globale, vers un partenariat international (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : La responsabilité internationale relative aux catastrophes naturelles, un problème global

Tout Droit, pour être biologiquement viable, est dûment garanti par la sanction. Le corollaire de cette sanction se trouve dans l'imputabilité de l'acte sanctionné et donc dans l'idée de responsabilité. Il existe en droit international public un principe de responsabilité pour risque (A), mais le droit international étant largement incitatif et volontariste, son effectivité s'en trouve altérée. Toutefois, le droit international de l'environnement, dans lequel la responsabilité joue un rôle primordial, tente d'établir un principe plus adapté celui de la responsabilité commune mais différenciée (B).

A- Le principe de responsabilité pour risque en droit international

Alors que le droit garantit la solidarité sociale, c'est la sanction qui garantit le droit². Pour Georges Scelle, l'intérêt de la sanction réside dans le fait qu'elle permet de rétablir l'équilibre social et la solidarité. Ainsi, comme tout ordre juridique, le droit international implique des sanctions en cas de violation d'une règle de droit ou pour risque. Cependant, du fait du principe fondamental de souveraineté de Etats, l'ordre juridique international présente la particularité de ne contraindre ses sujets que s'ils l'ont expressément accepté.

« A la différence des responsabilités du droit interne, [la responsabilité internationale] échappe [...] largement au juge international et intervient le plus souvent en pratique hors du cadre contentieux. »³

¹ A. Kiss, *La globalisation du droit international de l'environnement*, in « *Le droit international de l'environnement* », disponible à l'adresse suivante : http://www.diramb.gov.pt/data/basedoc/TXT_D_9148_1_0001.htm

² « Originellement la sanction du Droit objectif est la réaction du milieu social contre tout acte de nature à compromettre la solidarité », G. Scelle, *Précis de droit des gens*, CNRS, 1984, t. I, p. 20.

³ P-M Dupuy, *Droit international public*, Précis Dalloz, 6^{ème} édition, Paris, 2002, p.451.

La notion de responsabilité pour « risque social » suppose que des « activités sociales » légales peuvent comporter des risques de dommages et entraîner ainsi une rupture de la solidarité. Cette rupture doit être effacée par la sanction qui se matérialise par la réparation ou par l'indemnisation. Le droit de la responsabilité internationale pour risque suppose un dommage, un lien de causalité et un droit de recours. Mise en œuvre sous réserve de la survenance d'un dommage, la responsabilité internationale pour risque est relativement objective et permet de contourner l'éventuel obstacle constitué par le principe de l'égalité souveraineté des Etats. Cependant, même en outrepassant ce principe, s'il n'existe pas de voie de recours disponible pour la victime, la justice restera ineffective. Or, caractérisée par la non-hiérarchisation, par le volontarisme de ses règles et par la relative absence de sanctions juridiques, la société internationale est quasi « anarchique »⁴.

« le droit international ne connaît pas (sauf cas de recours à la force) d'institution centralisée d'exécution forcée. »⁵

Cette anarchie vaut particulièrement en matière environnementale dans laquelle, si dommage il y a, c'est à l'ensemble de l'humanité qu'il est causé. Non pas à l'ensemble des Etats, mais à l'ensemble des individus. C'est pourquoi la mise en place d'un système de responsabilité internationale pour risque en matière d'environnement nécessite le dépassement de la souveraineté des Etats au moyen d'un système de contrôle de la légalité et de l'accès des individus, des organisations internationales et des Etats à un droit de recours effectif et transnational.

« Même dépourvue de sanctions, la loi exprime la nécessité ou l'utilité sociale, les exigences de la solidarité. [...] », « La responsabilité pour risque est un principe de solidarité sociale puisqu'il équivaut, en fait, à une assurance, et aboutit à satisfaire l'esprit de justice. »⁶

Bien que recommandatoire pour l'essentiel, le droit international de l'environnement n'en est pas moins indispensable car il établit une ligne de conduite pour les Etats qui le souhaitent. Incitatif et novateur, il est à l'origine d'un nouveau principe de responsabilité internationale : le principe de responsabilités communes et différenciées.

B- Le principe de responsabilités communes et différenciées

« Les Etats doivent coopérer dans un esprit de partenariat mondial en vue de conserver, de protéger et de rétablir la santé et l'intégrité de l'écosystème terrestre. Etant donné la diversité des rôles joués dans la dégradation de l'environnement mondial, les Etats ont des responsabilités communes mais différenciées. Les pays développés admettent la responsabilité qui leur incombe dans l'effort international en faveur du développement durable, compte tenu des pressions que leurs sociétés exercent sur l'environnement mondial, des techniques et des ressources financières dont ils disposent. »⁷

Bien que la protection de l'environnement dans sa globalité intéresse le problème des catastrophes naturelles, évoquons principalement la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, adoptée lors de la Conférence de Rio en 1992. Son contenu normatif met à la charge des Etats parties, l'obligation de coopérer à la mise en œuvre d'un éventail de mesures visant à atténuer les changements climatiques. Un protocole additionnel à cette convention a été adopté à Kyoto en 1997. Ce texte fixe des objectifs quantifiés de réduction des émissions de six gaz à effet de serre uniquement à la charge des pays développés, et met en place des organes institutionnels, notamment la Conférence des Parties. Elle est chargée de mettre en œuvre un système de financement de l'aide aux pays démunis. La Convention-cadre prévoit également que les PED adhèrent progressivement à un système

⁴ V. G. Scelle, *op. cit.* note 2, t. I, pp. 20-22.

⁵ P-M Dupuy, *op. cit.* note 3, p. 452.

⁶ G. Scelle, *op. cit.* note 2, t. I, pp. 22 et 69.

⁷ Principe 7 de la Déclaration de Rio.

différencié d'obligations dont l'efficacité reste néanmoins conditionnée aux transferts de ressources financières provenant des pays développés.

Ainsi, bien que les PED se voient reconnaître un titre particulier à bénéficier de l'aide des Etats industrialisés, ce n'est qu'afin de pouvoir à leur tour, être en mesure de s'acquitter, comme les autres, de leur devoir de sauvegarde de l'environnement et des moyens de sa régénérescence.

Le principe de responsabilités communes et différenciées établit un lien direct entre le développement et l'environnement. Se voulant principalement utilitariste, il met précisément le doigt sur les divergences de point de vue qui existent entre la volonté du Nord de voir l'environnement protégé, et les exigences du Sud de se développer sans ingérences extérieures. Il constitue un principe du « droit international du développement durable ». Il reconnaît qu'il existe entre les Etats deux inégalités de fait : une relative aux ressources financières disponibles dans chacun d'entre eux, et l'autre à la responsabilité qui leur ait imputable pour le mauvais état actuel de l'environnement. Autrement dit, il établit une inégalité économique réelle, principe fondamental du droit international du développement, ainsi qu'une différenciation des obligations juridiques fondée sur des justifications scientifiques qui caractérisent le droit de l'environnement et permettent d'écarter des arguments historiques et politiques incertains.

Ainsi, le principe de responsabilités communes et différenciées constitue un principe politico-juridique original, permettant de rééquilibrer les rapports Nord-Sud dans la balance internationale des droits et devoirs du développement. Fiable, pragmatique, novateur et judicieux, il ouvre des perspectives intéressantes à la consolidation du droit international du développement durable. Cependant, nul contrôle de légalité n'est établi quant à sa mise en œuvre effective. C'est pourquoi, dans l'attente de voir apparaître un système juridiquement contraignant, il est nécessaire d'établir un véritable partenariat mondial entre les Etats volontaires, les organisations internationales et tout autre groupement de la société civile intéressés.

Paragraphe 2: Une réponse nécessairement solidaire de la communauté internationale, un partenariat mondial

La lutte contre les catastrophes naturelles constitue un préalable nécessaire au développement dans les PED. Elle permet d'éviter à ces derniers de voir leurs efforts et ceux des pays industrialisés coopérant sapés par de tels phénomènes naturels. Par conséquent, en luttant contre les catastrophes naturelles, les pays industrialisés favorisent l'avènement d'un développement durable. Ils participent, par-là même, à l'établissement d'un monde dans lequel la stabilité constituerait la règle et la disparité l'exception. C'est parce qu'elle présente des intérêts pour tous, que la lutte contre les catastrophes naturelles suppose une réponse globale et solidaire de la communauté internationale. L'UE constitue un véritable exemple en matière de droit de l'environnement (A). Elle favorise ainsi l'émergence d'une solidarité indispensable pour un partenariat mondial de coopération au développement durable (B).

A- Une solidarité européenne exemplaire en droit de l'environnement

La CE joue un rôle très important dans le développement du droit international de l'environnement. Non seulement elle l'intègre au droit communautaire de façon très appliquée, dans tous les secteurs de ses activités, qu'il s'agisse du changement climatique ou des autres domaines de la protection de l'environnement. Mais l'UE est également source du droit international de l'environnement en ce sens que le droit communautaire de

l'environnement est parfois source de réflexion internationale dans les institutions spécialisées⁸ et se trouve à l'origine de nouvelles normes internationales.

De plus les Etats membres, ayant accepté de déléguer leur souveraineté en matière environnementale, mettent en œuvre une véritable coopération de groupe, à défaut, ou à tout le moins dans l'attente, d'une coopération internationale ou globale effective. Cependant, cette coopération, expression de la solidarité, est insuffisante.

En matière de changement climatique par exemple, la coopération internationale reste ineffective. Pourtant, la contribution de chaque pays aux émissions mondiales étant infime⁹, aucun pays ne peut réaliser d'avancées efficaces en agissant isolément. Mais dès lors que chaque pays retire des bénéfices de la réduction des émissions des autres, une coopération internationale fondée sur un esprit de solidarité se trouve justifiée. Par nature, les problèmes environnementaux globaux, c'est-à-dire sans frontières, nécessitent une action coordonnée entre les Etats.

De fait, la coopération en matière de protection de l'environnement est fondée sur l'idée qu'il est plus profitable de faire jouer l'intérêt collectif que l'intérêt individuel, puisque les problèmes environnementaux globaux sont des problèmes communs par nature¹⁰. Autrement dit, plus les Etats vont être nombreux à œuvrer dans le même sens, plus les résultats vont être positifs¹¹. On admet cette hypothèse. Mais, dans une société « désorganisée » où la contrainte juridique reste absente, la coopération globale implique, soit le maintien de l'équilibre social si le sentiment de solidarité est assez fort, soit la désorganisation et la « loi de la jungle » lorsque le sentiment de solidarité n'est pas suffisant et que l'individualisme prévaut. Dans le premier cas, l'intérêt collectif prévaut sur les intérêts individuels et chacun profite de façon égale des avantages qui découlent de l'action commune. Dans le second cas, les intérêts individuels l'emportent sur l'intérêt collectif, et chacun reste avec ses problèmes car l'inaction des uns rend la tâche plus grande et difficile pour les autres.

Donc, dans une société « désorganisée », si le sentiment de solidarité n'est pas assez fort, les Etats n'œuvrent pas dans le même sens et les résultats sont négatifs. A la vue des conclusions tirées à Johannesburg sur la Décennie passée, cette hypothèse correspond relativement bien au contexte actuel. Autrement dit, la société internationale est effectivement désorganisée et la solidarité n'est pas suffisamment forte pour y remédier.

Cependant, au regard de la volonté des Etats membres de la CE de se soumettre communément à des règles contraignantes, une question se pose : si l'action isolée est inefficace, pourquoi la CE et les Etats membres s'efforcent-ils de mettre en œuvre les accords environnementaux multilatéraux ? A la lumière d'une solidarité européenne réelle en matière d'environnement, peut-on supposer qu'il s'agit pour l'UE de montrer que le rétablissement de la solidarité n'est qu'une question de volonté... et d'intérêt sans aucun doute (c'est l'intérêt collectif) ? Ici l'intérêt collectif prévaut sur les intérêts individuels. Force est de constater que cela n'a été établi entre les Etats membres qu'après plus de trente années de « vie commune », dès lors qu'un cadre institutionnel et réglementaire était déjà en place et que la société était « organisée ».

⁸ V. S. Maljean-Dubois, *Le recours à l'outil économique : un habit neuf pour les politiques environnementales ?*, in « L'outil économique en droit international et européen de l'environnement » sous la direction de S. Maljean-Dubois, Centre d'Etudes et de Recherches Internationales et Communautaire, Université d'Aix-Marseille III, Paris, 2002, pp. 9-19.

⁹ Sauf pour les Etats-Unis dont les émissions représentent un quart des émissions mondiales. Source OCDE.

¹⁰ Cependant, tout les Etats n'ont pas la même responsabilité, et certains pays ont même plus d'intérêt que d'autres à adopter une logique individuelle pour profiter des avantages sans subir les contre coups financiers, v. G. Rotillon et T. Tazdaït, *Coopération internationale et problèmes environnementaux globaux : vision normative versus vision positive*, in *Revue d'Economie du Développement*, n° 1, 2003, pp. 101-113.

¹¹ En économie, cela correspond au rendement factoriel croissant, c'est-à-dire que plus on augmente le capital de production, plus la production est élevée.

Dans le cadre des problèmes environnementaux globaux, une action solidaire soutenue par une très large majorité d'Etats est d'autant plus nécessaire que les problèmes sont graves. La CE joue sur la scène internationale un rôle exemplaire en matière de protection de l'environnement. En parlant d'une seule voix, elle montre sa volonté d'action et constitue un contrepoids important aux positions plus individualistes d'autres Etats.

C'est sans doute grâce au cadre institutionnalisé et réglementé de la Communauté qu'a pu émerger une action commune de la part des Etats membres. De ce constat, on peut supposer que toute action solidaire des Etats est conditionnée par la bonne organisation de la société. Ainsi, toute action internationale en matière de protection de l'environnement suppose au préalable la mise en place d'un cadre institutionnel et réglementaire adapté. Chaque étape de la solidarité devant être « cristallisée » afin d'éviter toute remise en cause, tout retour en arrière.

De par sa politique volontariste en matière environnementale, la CE joue un rôle exemplaire sur la scène internationale et contribue pleinement à l'établissement d'un partenariat mondial pour le développement durable.

B- Une solidarité européenne pour un partenariat mondial de coopération au développement durable

« [...] la coopération mondiale est une nécessité reconnue par tous, elle requiert la contribution active de tous les pays, grands ou petits, riches ou pauvres. Le concept de développement durable exprime le compromis sur lequel repose cette coopération.»¹²

Le concept de développement durable a sans doute été le point de départ d'une vision globale du développement par la communauté internationale. Il a permis d'extirper du phénomène de « mondialisation » les sujets représentant des intérêts communs (non seulement à l'ensemble des Etats mais également aux générations futures) et autour desquels il est possible et souhaitable d'établir une solidarité de fait. L'UE, en tant qu'acteur global, a passé des engagements internationaux et a donc des responsabilités vis-à-vis de la communauté internationale et en particulier envers les PED.

L'atténuation des catastrophes naturelles constitue un outil efficace dans la lutte contre la pauvreté et un levier du développement durable. Forte de ce constat, l'UE intervient dans ce domaine pour jouer un rôle mondial en matière de développement. Un rôle peut-être même plus important que certaines institutions de développement, comme les Institutions Financières Multilatérales qui ont pour mission de réduire la pauvreté mondiale mais qui ont, semble-t-il, plus de difficultés à s'adapter aux nouvelles exigences internationales du développement durable notamment. Ainsi, en coordonnant son action avec le plus grand nombre d'acteurs du développement, l'UE participe à l'avènement d'un partenariat mondial pour le développement, conformément aux objectifs du Millénaire¹³ et aux principes de la Déclaration de Rio¹⁴.

La Communauté souligne aussi que, tout comme les Nations Unies, elle agit dans l'intérêt général, pour le maintien de la paix et de la stabilité du monde. En outre, elle rappelle qu'elle représente un modèle de paix et de réconciliation. L'Europe, identifiant les défis extérieurs auxquels elle devait faire face, déclarait à Laeken qu'elle devrait :

¹² A. Kiss et J-P. Beurrier, *Droit international de l'environnement*, deuxième édition, Pedone, Paris, 2000, p. 399.

¹³ Le huitième objectif fixé au sommet des Nations Unies du Millénaire est de mettre en place un partenariat mondial pour le développement. Les avantages pour tous seront d'autant plus important que le développement sera durable.

¹⁴ « Tous les Etats et tous les peuples doivent coopérer à la tâche essentielle de l'élimination de la pauvreté, qui constitue une condition indispensable du développement durable, afin de réduire les différences de niveaux de vie et de mieux répondre aux besoins de la majorité des peuples du monde. », principe 5 de la Déclaration de Rio.

« jouer un rôle stabilisateur au niveau mondial, prendre ses responsabilités dans la gouvernance de la globalisation, chercher à encadrer la mondialisation selon les principes de l'éthique, c'est-à-dire l'ancrer dans la solidarité et le développement durable. »¹⁵

Sa volonté est incontestable, mais sans doute encore trop inconsistante et inefficace. D'une part, parce que le concept de développement durable prend également en compte le développement économique et social et qu'en la matière, l'Union est moins soudée, et d'autre part, parce que pour prendre forme au niveau international, ce partenariat nécessite un minimum de contraintes réglementaires et institutionnelles encore trop amorphes.

« Face à une telle situation [de dégradation de l'environnement], une coopération à l'échelle globale est tout simplement indispensable. Elle appelle à la fois à un conditionnement et à une coordination accrue des politiques nationales et, du moins dans la logique des choses, à une institutionnalisation partielle de cette coopération planétaire. »¹⁶

La coopération entre les Etats en cas de catastrophes naturelles, et par extension, la coopération au développement, constituent des actions de solidarité. L'encadrement de cette solidarité par des normes contraignantes constituerait un moyen plus sûr pour la rendre effective. Cependant, conformément à l'ordre juridique international dans lequel le principe de souveraineté est fondamental, la création de normes juridiques contraignantes dépend de la volonté qu'ont les Etats de s'y soumettre.

Quant au concept de partenariat pour le développement durable, il cimente à la fois une vision globale des acteurs du développement et une vision globale du développement mondial et des actions à entreprendre pour y contribuer. L'institutionnalisation et la juridicisation d'un tel concept permettraient de donner une réelle consistance à un droit international de la solidarité.

¹⁵ Déclaration du Sommet européen de Laeken que s'est tenu du 14 au 17 décembre 2001.

¹⁶ P-M. Dupuy, *op. cit.* note 3, p. 743.