



Version provisoire

17 mars 2023

Commission des questions sociales, de la santé et du développement durable

Stratégies politiques permettant de prévenir les catastrophes naturelles, de s'y préparer et d'y faire face

Rapporteur : M. Simon Moutquin, Belgique, SOC

Rapport¹

A. Projet de résolution²

1. Notre planète subit les effets négatifs de la crise climatique, qui rend, selon le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat des Nations Unies (GIEC), certaines catastrophes « naturelles » plus fréquentes et leurs conséquences plus dévastatrices. Ces catastrophes représentent une menace permanente et prévisible avec des répercussions graves sur le bien-être de l'humanité et sur l'économie mondiale. Elles frappent surtout les personnes vulnérables comme les femmes qui rencontrent 14 fois plus de risques de mourir que les hommes des suites d'un tel événement selon les Nations Unies, mais aussi les enfants, les personnes âgées et toutes les autres personnes en situation de fragilité.

2. La Türkiye vient de connaître la pire catastrophe naturelle depuis 100 ans, dans un État membre du Conseil de l'Europe. L'Assemblée parlementaire exprime sa solidarité avec les peuples turc et syrien lourdement frappés par le tremblement de terre qui a frappé leurs pays le 6 février dernier. Elle adresse ses condoléances aux deux pays et aux proches des plus de 50 000 victimes. Elle affirme son soutien aux millions de personnes sinistrées, notamment aux milliers de blessés et aux réfugiés syriens en Türkiye. Les conséquences terribles de cet événement exceptionnel se feront sentir pendant des décennies. Il nous interpelle sur la force indomptable de la nature face à laquelle les êtres humains n'ont pas d'autres choix que de se prévenir, de se préparer, de faire face de façon urgente, avant de préparer la reconstruction en rassemblant toute la population et en ne laissant pas les populations touchées, isolées et sans assistance.

3. Dans des circonstances d'une telle ampleur et gravité, l'Assemblée rappelle l'importance d'apporter une aide financière et technique à la Türkiye et la Syrie. L'assistance doit non seulement répondre aux besoins immédiats, ceux à moyen ou plus long terme, mais surtout, elle doit être établie sur les droits humains. Elle se félicite de la mobilisation extraordinaire fournie par les États membres, ainsi que par l'Union européenne. Elle remercie la Banque de Développement du Conseil de l'Europe pour la célérité de son appui aux autorités de Türkiye et son soutien aux projets en lien avec les tremblements de terre dans le pays.

4. En prévision de la conférence des donateurs qui devra répondre aux besoins des populations touchées par le tremblement de terre en Türkiye centrale et Syrie, l'Assemblée appelle à une prise de conscience large des parties prenantes concernant les risques majeurs et la gestion de leurs conséquences. Cette catastrophe est un événement historique. Elle doit nous interpeller sur la prévention, la préparation, la prise en compte et la reconstruction après un événement extrême. Il s'agira d'apporter une réponse holistique aux risques naturels, afin que personne ne soit oublié tout en prenant en compte les risques liés à l'anthropocène. L'Assemblée regrette le manque général d'investissement des États membres dans les instruments du Conseil de l'Europe centrés sur la nature, le paysage et les risques majeurs et le retrait inexorable des États parties.

5. Alors que des acteurs internationaux spécialisés autour des événements extrêmes ont émergé depuis 2000, l'Assemblée demande une meilleure coopération entre les Nations Unies, l'Union européenne et le Conseil de l'Europe pour davantage de complémentarité face aux catastrophes naturelles. Elle rappelle aux États membres du Conseil de l'Europe la nécessité de prévenir ces événements en préparant des stratégies

¹ Renvoi en commission : Renvoi N° 4620 du 24 janvier 2022.

² Projet de résolution adoptée à l'unanimité par la commission le 17 mars 2023.

nationales en matière d'événements extrêmes, y compris ceux liés à l'anthropocène. Ces stratégies devront à la fois impliquer, de façon démocratique, les instances nationales, mais aussi régionales et locales afin de répondre au plus près aux besoins des populations touchées par les catastrophes tout en s'appuyant sur la coopération internationale multilatérale et bilatérale, entre pays voisins. La riposte face aux risques naturels nécessite un droit à la sensibilisation et à l'information renforcé, en particulier pour les personnes vulnérables qui doivent aussi se préparer. L'Assemblée souligne le rôle des politiques de décentralisation pour faire percoler ces normes jusqu'à l'échelon local de gouvernance.

6. En s'appuyant sur les recommandations du GIEC, l'Assemblée insiste sur la nécessité pour les États membres de mettre en place, dans les meilleurs délais, des mesures d'adaptation au changement climatique dans la réglementation et de compensation de l'impact de la crise climatique, y compris en matière d'événements extrêmes. Les catastrophes naturelles ne devraient pas susciter de fatalisme, puisque leur prise en compte relève de la responsabilité des autorités publiques. Ces instances doivent anticiper ces risques pour qu'ils ne deviennent pas des menaces pour les droits humains, sociaux et économiques des personnes vivant en Europe et ailleurs. Elle souhaite que les standards de prévention, d'anticipation, de réaction et de suivi dans ce domaine soient davantage partagés. Elle appelle par conséquent au renforcement des mesures de contrôle et de poursuite judiciaire lorsqu'il est nécessaire, afin de lutter contre la corruption dans les secteurs de la (re)construction et de la prévention des séismes et des événements extrêmes en général.

7. L'Assemblée rappelle le rôle pionnier assuré par EUR-OPA, l'Accord européen et méditerranéen sur les risques majeurs du Conseil de l'Europe et souligne l'utilité de cette entité du Conseil de l'Europe dans la préparation de standards. Son approche basée sur les droits humains, la participation démocratique et sa dimension régionale, prenant en considération les besoins de tous les groupes de la société restent opportunes. Elle appelle les États membres à examiner la nécessité de normes européennes pour répondre non seulement aux événements naturels exceptionnels, mais aussi face aux événements issus de l'anthropocène, y compris les risques majeurs technologiques et l'impact des guerres.

8. Pour cette raison, l'Assemblée appelle les États membres :

8.1. à exprimer leur solidarité envers les autorités de Türkiye et de Syrie afin de répondre à la catastrophe qui a frappé ces deux pays le 6 février 2023 en apportant une assistance technique et financière d'urgence, à moyen et long terme ;

8.2. à une prise de conscience large quant à la nécessité de la prévention, l'anticipation, la prise en compte et le suivi des événements extrêmes afin de s'assurer que les personnes, les plus vulnérables ne se retrouvent pas isolées et abandonnées dans un contexte où les risques majeurs sont en augmentation en raison de l'anthropocène ;

8.3. à renforcer la coopération entre les pairs, professionnels et bénévoles au niveau international afin de renforcer la résilience des institutions ;

8.4. à prendre en compte la répartition des rôles entre les niveaux de gouvernance en matière de lutte contre les risques majeurs afin de renforcer la capacité des instances locales, en contact direct avec la population ; et

8.5. à s'écarter d'une approche financière de la gestion des catastrophes, en allouant les fonds nécessaires et en luttant contre la corruption et la mauvaise gouvernance qui accroissent la vulnérabilité des plus fragiles.

9. En vue de la tenue du 4^{ème} sommet du Conseil de l'Europe et de l'augmentation des risques d'événements extrêmes dans le contexte de la crise climatique, l'Assemblée appelle les États membres à placer le droit à un environnement sain au plus haut de l'agenda. Elle leur demande d'ouvrir une réflexion sur la valeur ajoutée des solutions, centrées sur la nature, le paysage et les risques majeurs, développées par le Conseil de l'Europe qui utilisent l'approche régionale basée sur les droits humains pour protéger les personnes vulnérables et pour renforcer la résilience des populations contre tous les événements extrêmes et leurs conséquences à court, moyen et long terme, et y compris migratoires. Elle demande aux États membres de mettre à profit l'expérience accumulée et d'assurer la viabilité de ces outils, avant qu'ils ne disparaissent. Elle les invite à coopérer davantage sur la création de standards continentaux établis sur les droits humains, la participation démocratique et à vocation régionale.

B. Projet de recommandation³

1. L'Assemblée parlementaire renvoie à sa Résolution XXX (2023) relative aux « Stratégies politiques permettant de prévenir les catastrophes naturelles, de s'y préparer et d'y faire face ». Elle déplore la destruction, la souffrance et l'insécurité que chaque catastrophe naturelle apporte. En raison des causes humaines à l'origine de la crise climatique, ces catastrophes sont appelées à devenir une menace chronique avec des répercussions graves sur le bien-être de l'humanité, y compris un coût humain et économique élevé.
2. Les catastrophes naturelles ont un large impact sur la plupart des droits humains, notamment les droits relatifs à la vie et à l'intégrité physique, les droits relatifs aux besoins élémentaires, la sécurité des biens, les droits économiques, sociaux et culturels, ou encore civils et politiques. Toute catastrophe naturelle affecte profondément la société, en particulier sa résilience, c'est-à-dire sa capacité à surmonter les risques, les conflits et les changements politiques. Les conséquences du tremblement de terre en Türkiye se feront ressentir pendant des décennies, y compris sur les flux migratoires.
3. Au cœur du changement profond d'époque et de paradigme que nous connaissons, le Conseil de l'Europe demeure le gardien de l'État de droit en Europe contre les menaces sur les droits humains et la démocratie, y compris contre les effets de l'anthropocène. L'Assemblée insiste sur la nécessité d'apprendre de chaque catastrophe afin de renforcer la résilience climatique du continent. Rappelant la Recommandation 2214 (2021) sur « Crise climatique et État de droit », elle souligne le rôle de l'État de droit qui renforce la capacité des institutions à jouer leur rôle dans le respect de la séparation des pouvoirs et face à l'adversité.
4. Dans sa Recommandation 2211 (2021) sur « Ancrer le droit à un environnement sain : la nécessité d'une action renforcée du Conseil de l'Europe », l'Assemblée appelait l'Europe à se doter d'une protection du droit à un « environnement sûr, propre, sain et durable ». Elle renouvelle cet appel avec conviction à quelques semaines du 4^{ème} sommet du Conseil de l'Europe, qui se tiendra à Reykjavik (Islande) et fixera la stratégie de l'organisation au XXI^{ème} siècle, y compris face à la crise climatique, et demande au Comité des Ministres :
 - 4.1. d'élaborer un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme (STE no 5) sur le droit à un environnement sûr, propre, sain et durable, s'appuyant sur la terminologie utilisée par les Nations Unies et sur le texte inclus dans la recommandation ;
 - 4.2. d'élaborer un protocole additionnel à la Charte sociale européenne (STE nos 35 et 163) sur le droit à un environnement sûr, propre, sain et durable;
 - 4.3. finaliser l'étude de faisabilité pour une convention de type « cinq P » sur les menaces environnementales et les risques technologiques pour la santé, la dignité et la vie humaine;
 - 4.4. de réviser la Recommandation CM/Rec(2016)3 sur les droits de l'homme et les entreprises dans le but de renforcer la responsabilité environnementale des entreprises afin de protéger de manière adéquate le droit humain à un environnement sûr, propre, sain et durable.
5. Rappelant le rôle pionnier assuré par EUR-OPA, l'Accord européen et méditerranéen sur les risques majeurs, du Conseil de l'Europe, l'Assemblée souligne l'utilité de l'accord dans la préparation de standards, son approche étant basée sur les droits humains, la participation démocratique et sa dimension régionale qui restent opportuns, en s'assurant que personne n'est isolé et sans assistance.
6. L'Assemblée regrette le manque général d'investissement des États membres dans les instruments du Conseil de l'Europe centrés sur la nature, le paysage et les risques majeurs et le retrait inexorable des investissements depuis 20 ans. Elle invite par conséquent le Comité des Ministres à considérer ces activités comme figurant bel et bien dans le cœur du mandat de l'organisation et par conséquent à en intégrer le financement dans le budget ordinaire du Conseil de l'Europe, tout en s'assurant que ses travaux bénéficient à l'ensemble des États membres.
7. L'Assemblée souhaite, au-delà du 4^{ème} Sommet, que le Conseil de l'Europe demeure avec sa méthode de travail basée sur les droits humains, la coopération entre les pairs et la participation démocratique, un forum à l'avant-garde où sont discutées les solutions basées sur la nature, le paysage et les risques majeurs. L'Assemblée appelle le Comité des Ministres à renforcer la coopération avec les Nations Unies en matière de définition de standards de prévention, de prévision et de suivi des événements extrêmes et à coordonner ses travaux avec ceux de l'Union européenne. Cette coopération devrait favoriser l'échange de bonnes pratiques et renforcer la coopération entre les pairs, qu'ils soient professionnels ou bénévoles en matière de lutte contre

³ Projet de recommandation adoptée à l'unanimité par la commission le 17 mars 2023.

les événements extrêmes. Elle devrait viser à renforcer la gestion des risques naturels et l'autoassistance des personnes directement touchées par les catastrophes.

C. Exposé des motifs par M. Simon Moutquin, rapporteur

1. Introduction

1. Notre planète subit les effets négatifs du changement climatique, qui rend certaines catastrophes « naturelles » plus fréquentes et leurs conséquences plus dévastatrices. Ces catastrophes représentent une menace mondiale qui entraîne des répercussions graves sur le bien-être de l'humanité et un coût économique élevé. Elles frappent surtout les personnes vulnérables : une femme rencontre 14 fois plus de risques de mourir qu'un homme des suites d'un tel événement.⁴

2. En 2021, on a recensé 432 catastrophes liées à des risques naturels à l'échelle mondiale (dont 56 en Europe), qui ont fait 10 492 morts ; ont touché 101,8 millions de personnes et ont entraîné des dégâts économiques supérieurs à 252 milliards de dollars⁵. Comme l'assure le GIEC, certains épisodes climatiques extrêmes sont en augmentation. Au moment où cette note a été initiée, un tiers du Pakistan est sous les eaux, entraînant près de 50 millions de réfugiés climatiques⁶. En Nouvelle-Zélande, plus récemment, un cyclone et des inondations ont ravagé Auckland et sa région. 241 millimètres de pluie sont tombés en 24 heures, un cumul qui bat de très loin le précédent record de précipitations de 161,8 mm⁷. L'année 2021 a été marquée par une croissance du nombre des événements extrêmes en Europe. Ces catastrophes ont été à l'origine de 2,9 % des décès et de 20,7 % des pertes financières mondiales⁸. Elles ont touché plus de 400 000 personnes. Ces dernières années, des inondations se sont produites en Europe centrale, notamment en Allemagne, des séismes ont frappé l'Italie et la Grèce, et un volcan est entré en éruption sur l'île de la Palma (Espagne), tandis que des vagues de chaleur, des feux de forêt et des sécheresses ont sévi dans toute l'Europe. Certains ont pu parler d'un impôt exigé par la nature.

3. Chaque catastrophe naturelle apporte destruction et insécurité. Immédiatement après une tragédie, les infrastructures physiques d'un pays sont endommagées et nombre d'institutions sociales et politiques essentielles sont déstabilisées, voire détruites⁹. Souvent, l'accès aux commodités (eau, électricité, gaz) est brisé, la distribution de nourriture et de médicaments est empêchée, les services publics essentiels sont suspendus (éducation, poste, télécommunications, etc.). L'instabilité politique et l'affaiblissement du pouvoir laissent prospérer des groupes criminels¹⁰. Une catastrophe naturelle affecte profondément la société, et met en relief en particulier le degré de sa résilience, c'est-à-dire sa capacité à surmonter les risques, les conflits et les changements politiques¹¹.

4. Les catastrophes naturelles mettent en péril un large éventail de droits humains, comme les droits relatifs à la vie et à l'intégrité physique, les droits relatifs aux besoins élémentaires, la sécurité des biens, les droits économiques, sociaux et culturels, ou encore civils et politiques. Dans sa Résolution 2396 (2021) adoptée sur la base de mon rapport sur « Ancrer le droit à un environnement sain : la nécessité d'une action renforcée du Conseil de l'Europe », l'Assemblée parlementaire insiste sur la nécessité pour l'Europe de se doter d'une protection du droit à un « environnement sûr, propre, sain et durable ». Récemment, le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies a reconnu que toutes les personnes ont droit à un environnement sûr, propre, sain et durable et que ce droit fait partie des droits humains¹². L'Assemblée générale des Nations Unies a adopté une résolution dans la même direction.¹³ Les négations des droits humains trouvent souvent racine malheureusement dans des politiques inappropriées ou des négligences, et la vulnérabilité des personnes affectées peut être la conséquence d'une planification et d'une préparation inadéquates aux catastrophes¹⁴. Il est opportun que le Conseil de l'Europe s'interroge sur sa réponse aux risques majeurs que sont les catastrophes naturelles.

⁴ Les Nations Unies utilisent cette référence depuis 2013. TF1, 11/12/2019, [Les femmes ont-elles 14 fois plus de risques de mourir lors de catastrophes naturelles ?](#)

⁵ [2021 Disasters in numbers – Extreme events defining our lives](#), chiffres issus de la base de données sur les catastrophes (Emergency Event Database).

⁶ Ta Météo, 2/09/2022, [Pakistan : que faire des 50 millions de réfugiés climatiques ?](#)

⁷ En Europe de l'Ouest, on considère le seuil critique des précipitations à 50 ml cumulés en 24 heures. Futura, 02/2023, [Inondations en Nouvelle-Zélande : comment expliquer la catastrophe qui a dévasté Auckland ?](#)

⁸ *Ibid.*

⁹ Brookings, 03/03/2010, [“Natural Disasters, Conflict, and Human Rights: Tracing the Connections”](#).

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*

¹² Résolution 48/13 intitulée « [Droit à un environnement propre, sain et durable](#) », adoptée le 8 octobre 2021.

¹³ Assemblée générale des Nations Unies, projet de résolution A/76/L.75 sur le « [Droit à un environnement propre, sain et durable](#) », adopté le 26 juillet 2022.

¹⁴ Brookings, 22/11/2006, [« La protection des personnes affectées par des catastrophes naturelles – Les directives opérationnelles sur les droits de l'homme et les catastrophes naturelles de l'IASC »](#).

5. Les événements des dernières années nous poussent tous – gouvernements, parlementaires, société civile, citoyens – à prendre conscience de l'urgence et mieux nous préparer¹⁵ aux futurs défis du changement climatique. Si l'on veut protéger les droits humains et favoriser le développement durable, il est indispensable de concevoir des stratégies politiques permettant de prévenir les catastrophes naturelles, de s'y préparer et d'y faire face. Dans son rapport sur « Crise climatique et État de droit », ma collègue Edite Estrella (Portugal, SOC) nous a alertés sur la responsabilité humaine dans l'augmentation des événements climatiques extrêmes, en particulier dans le nord de l'Europe. Nous devons prendre en considération l'anthropocène¹⁶ et adopter les mesures adéquates. L'Assemblée devrait faire le point sur la situation actuelle en Europe, examiner des exemples de bonnes pratiques et formuler des recommandations pour que chaque État membre dispose de toutes les informations requises pour mettre en place les stratégies politiques et les réglementations les plus efficaces.

6. Le 4 octobre 2021, M. Antonio Gutiérrez Limones et plusieurs de ses collègues ont déposé une proposition de résolution intitulée « Stratégies politiques face aux conséquences des catastrophes naturelles » ([Doc 15392](#)). Notre commission a été saisie de cette proposition et j'ai été nommé rapporteur le 24 avril 2022. À l'occasion de notre réunion du 22 septembre 2022, la commission a modifié le titre comme suit : « Stratégies politiques permettant de prévenir les catastrophes naturelles, de s'y préparer et d'y faire face ».

7. Dans le cadre de mes travaux, j'ai eu l'occasion d'échanger avec des experts tout d'abord à l'occasion d'une audition organisée dans le cadre de la réunion de la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable le 22 septembre 2022 à İzmir (Türkiye), puis lors de la réunion du Réseau de parlementaires de référence pour un environnement sain le 12 octobre 2022 à Strasbourg (France). Lors de ces échanges, j'ai pu recueillir des informations auprès de M. Taner Yüzgeç, Président de la Chambre des ingénieurs civils (Türkiye), M. Erdem Canbay, Professeur et Président du Département de génie civil de l'Université technique du Moyen-Orient (METU, Türkiye), M. Gianluca Silvestrini, Chef *a.i.* du Département de la Culture, de la Nature et du Patrimoine du Conseil de l'Europe, et M. Krzysztof Zyman, Secrétaire exécutif de l'Accord européen et méditerranéen sur les risques majeurs (EUR-OPA).

2. Il faut s'habituer à des catastrophes de plus en plus nombreuses et destructrices

8. Pour comprendre une catastrophe et ses effets sur la population avant, pendant ou après l'événement extrême, les acteurs internationaux du secteur¹⁷ utilisent une approche basée sur les risques. Cette approche permet de définir et de comprendre au mieux ces phénomènes pour contenir la panique qu'ils provoquent légitimement, de limiter tout effet de sidération sur les secours et tout fatalisme, dont les effets seraient tout aussi démoralisateurs et destructeurs sur les populations.

9. Les « risques naturels » ne deviennent des catastrophes que dans la mesure où ils interagissent avec la société. Selon les Nations Unies, les catastrophes naturelles sont les conséquences d'événements provoqués par des risques naturels qui dépassent la capacité d'intervention locale et affectent gravement le développement social et économique d'une région¹⁸. Le séisme qui a frappé Valdivia (Chili) en 1960 fut le plus puissant jamais enregistré (9.5 de magnitude sur l'échelle de Richter)¹⁹. Il fut ressenti jusqu'au Japon, à Hawaï, et en Nouvelle-Zélande. Cependant, avec moins de 6 000 morts et deux millions de personnes déplacées, son bilan fut limité par la faible densité humaine de la région touchée. Il a cependant profondément changé le relief de la région : affaissement de régions, déplacement latéral de paysages, transformation d'isthmes en îles, inondation de côtes, etc.

10. Le GIEC nous a avertis de la multiplication des événements climatiques intenses en Europe dans un précédent rapport. À ce sujet, les mots et la présentation du météorologue Robert Vautard étaient clairs lors de l'audition de la commission des questions sociales du 7 juillet 2020.

11. Des facteurs anthropiques peuvent provoquer des effets négatifs supplémentaires ou amplifier les risques naturels. On peut citer comme exemple les émissions de gaz à effet de serre, qui accélèrent le changement climatique et font augmenter la température à la surface de la Terre. En conséquence, les risques naturels ont leur configuration habituelle modifiée, la saison des incendies de forêt et des sécheresses

¹⁵ CNN, 24/08/2021 ["Germany's deadly floods were up to 9 times more likely because of climate change, study estimates"](#).

¹⁶ Le terme Anthropocène, qui signifie « l'Ère de l'humain », a été popularisé à la fin du XX^{ème} siècle par le météorologue et chimiste de l'atmosphère Paul Josef Crutzen, prix Nobel de chimie en 1995 et par Eugene Stoermer, biologiste, pour désigner une nouvelle époque géologique, qui aurait débuté selon eux à la fin du XVIII^{ème} siècle avec la révolution industrielle. (Wikipedia)

¹⁷ Trois institutions internationales interviennent en Europe et sont décrites plus bas.

¹⁸ Brookings, 03/03/2010, ["Natural Disasters, Conflict, and Human Rights: Tracing the Connections"](#).

¹⁹ Futura Sciences [Quel a été le plus fort séisme de tous les temps ?](#)

s'allonge, les ouragans deviennent plus violents et les inondations côtières prennent de l'ampleur²⁰, ce qui rend les prévisions plus difficiles et augmente la probabilité et l'intensité des catastrophes. D'autres facteurs se rajoutent, comme le vieillissement démographique, l'urbanisation, la modification des structures sociales, le désinvestissement des services publics et un niveau de préparation insuffisant augmentant ainsi les conséquences sur les populations et le nombre de décès causés par ces événements²¹.

12. Dans le contexte où la pauvreté provoque des ravages en Europe, comme l'explique mon collègue, Pierre-Alain Fridez, dans son rapport sur « Éliminer la pauvreté extrême des enfants en Europe : une obligation internationale et un devoir moral », l'exposition des personnes les plus précaires aux risques naturels est préoccupante. Les pays moins développés et à faibles revenus étant particulièrement vulnérables, la communauté internationale devrait soutenir et compléter les efforts déployés par les autorités nationales et locales concernées pour remplir leurs obligations²². Parmi les personnes vulnérables, les femmes, les personnes âgées, et les enfants sont particulièrement impactés.

13. Il faut partir du principe que même un risque majeur peut ne pas entraîner de catastrophe si les communautés ou les groupes vulnérables sont préparés²³. C'est pourquoi la prévention et la proximité des services de secours de base, notamment pour les personnes les plus précarisées, sont le moyen le plus efficace d'atténuer les risques naturels. Nombre d'événements géophysiques extrêmes se produisent de manière périodique, ce qui les rend prévisibles dans une certaine mesure. La conception d'outils et de méthodes de prévision devrait former un volet essentiel de toute stratégie politique en matière de catastrophes naturelles. En cas d'événements inévitables, comme une éruption volcanique, des systèmes d'alerte précoce permettent à la population de se préparer et de réduire les effets préjudiciables. Grâce à l'analyse post-crise d'autres événements, les prévisionnistes peuvent faire des projections de l'impact des catastrophes, avant que de nouveaux événements se produisent, pour évaluer les conséquences potentielles d'autres adaptations aux risques²⁴.

14. C'est aux États²⁵ qu'incombent en premier lieu le devoir et la responsabilité de fournir une assistance aux personnes affectées par des catastrophes naturelles et de protéger leurs droits humains²⁶. Elles interviennent avec l'appui de la société civile aux côtés des autorités locales, qui sont en première ligne. À cette fin, les gouvernements doivent toujours garder à l'esprit la nécessité de protéger les populations contre les violations des droits fondamentaux en s'assurant que leurs organes et autorités respectent ces droits et protègent les victimes. Elles doivent assurer la réparation et la pleine réhabilitation, si une violation s'est produite²⁷. L'État est aussi tenu de veiller à ce que la population elle-même ait accès à toutes les informations sur la prévisibilité, la préparation, et les mesures de réduction des risques²⁸.

15. Même si les autorités sont principalement responsables, elles doivent emmener l'ensemble de la société et gagner sa confiance en se préparant à faire face aux risques naturels. Il s'agit de mettre en place des politiques de prévention, de se préparer à faire face aux risques naturels quand ils deviennent des catastrophes, et aussi de préparer l'aide après l'événement, ainsi que la reconstruction. L'implication de la société dans son ensemble est un élément clef dans la dynamique de prévention et de réaction aux événements. L'implication et l'engagement des individus sont nécessaires. La prévention passe tout d'abord par l'éducation, la sensibilisation et la mise à disposition de cartes des risques, qui liste l'ensemble des possibles menaces. Il convient non seulement de promouvoir et guider l'auto-assistance, mais encore de faire en sorte que la société comprenne mieux quelle forme d'aide elle peut attendre²⁹.

16. La société doit prendre en compte le risque naturel. En cas de catastrophes naturelles inévitables, il est souvent moins onéreux d'adapter les activités humaines grâce à la réglementation que d'essayer de contrôler les forces physiques. L'interdiction administrative de construire sur des zones inondables est une réponse simple à de vraies menaces. Dans le contexte de la crise climatique, ces risques sont appelés à se renforcer.

²⁰ NASA Earth Applied Sciences Disasters Program Area, 15/12/2021, "[Remembering 2021's Disasters](#)".

²¹ World Weather Attribution, 02/07/2019, "[Human contribution to record-breaking June 2019 heatwave in France](#)".

²² *Ibid.*

²³ Clay, Edward: "[Natural Disasters: What is the Role for Social Safety Nets?](#)", 2011, Social Safety Nets Primer Notes; No. 32. World Bank, Washington, DC. World Bank. License: CC BY 3.0 IGO.

²⁴ Why is it important to assess natural disasters? - Michael K. Lindell et Carla S. Prater: Assessing Community Impacts of Natural Disasters, in *Natural Hazards Review*, novembre 2003, volume 4, numéro 4, ASCE Library, pp. 176–185.

²⁵ L'autorité compétente est exercée au niveau approprié selon la répartition des tâches et la règle de subsidiarité.

²⁶ Brookings, 03/03/2010, "[Natural Disasters, Conflict, and Human Rights: Tracing the Connections](#)".

²⁷ Comité permanent interinstitutionnel sur les affaires humanitaires (IASC), .. publiées par le Projet Brookings – LSE sur le déplacement interne, septembre 2011.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Fekete, A et Sandholz, S. : "[Here Comes the Flood, but Not Failure? Lessons to Learn after the Heavy Rain and Pluvial Floods in Germany 2021.](#)" *Water* 2021, 13, 3016.

17. Le déploiement des politiques influe sur l'organisation des secours en cas de catastrophe et également sur les conséquences à moyen et long terme de ces catastrophes pour les sociétés, comme la situation des personnes qui se retrouvent sans abris après avoir évacué une zone à risque, ou le traumatisme psychique subi par la population. Par ailleurs, la phase de reconstruction qui suit une catastrophe donne l'occasion d'engager un processus de transformation stratégique et de renforcer la résilience, par exemple en repensant l'occupation des sols et en aménageant, le long des cours d'eau, des terrains de sport ou des parcs, qui pourront servir de plaines inondables en cas de crue³⁰.

18. Pour résumer, il faudrait mieux s'armer contre les catastrophes naturelles en mettant fortement l'accent sur la prévention, sur la préparation et sur la réduction des risques. En même temps, il convient également de renforcer la gestion de crise et d'assurer le suivi des victimes dans la durée (ce qui suppose de traiter l'épineuse question de l'indemnisation)³¹. Dans la mesure où les risques naturels provoquent des catastrophes qui touchent souvent plusieurs pays, la coopération entre États et la mise en place et l'échange de bonnes pratiques jouent un rôle majeur.

19. Le présent rapport explore les différentes stratégies politiques permettant de prévenir les catastrophes naturelles, de s'y préparer et d'y faire face. Après avoir évalué l'efficacité des réponses apportées, il s'agira en définitive d'élaborer un ensemble de lignes directrices générales destinées à être mises en œuvre par les États membres.

20. À ce sujet, je rappellerai la Résolution 2307 (2019) sur « Un statut juridique pour les "réfugiés climatiques" ». Le réchauffement de la planète est un sujet d'inquiétude pour tous les pays européens. Selon les estimations, 200 millions de personnes seront déplacées d'ici à 2050 dans le monde, en raison du changement climatique. Il est indispensable de définir des stratégies claires pour ces populations, et les États devraient, à cet égard, adopter une approche plus volontariste pour protéger les victimes de catastrophes naturelles ou d'origine humaine et améliorer les mécanismes de préparation à ces catastrophes. Ce rapport préconise de prendre des mesures spécifiques au niveau local, national et international, et notamment de relever le seuil de résilience des populations locales, de renforcer la capacité des pays à réagir en cas de catastrophe et à gérer ces événements, et d'améliorer la protection juridique des réfugiés dans le contexte de la migration environnementale. La réduction des risques de catastrophes devrait être intégrée dans les politiques de développement et d'aménagement durables. De plus, il conviendrait d'évaluer plus avant les interactions entre le changement climatique d'une part et les conflits et les actes de violence d'autre part, afin de mieux comprendre ce qui déclenche la migration. Les nouveaux instruments juridiques internationaux tels que la Convention de 2009 de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (Convention de Kampala) peuvent être un exemple à suivre pour protéger les personnes déplacées pour des raisons environnementales, qui est une obligation. Le rapport souligne également la complémentarité qui existe entre la prévention, l'aide d'urgence, et la recherche de solutions durables pour accélérer l'adaptation des sociétés au changement climatique.

3. La gestion des récentes inondations en Allemagne

21. En août 2002, des pluies torrentielles ont provoqué des inondations en Europe centrale. En Allemagne, pays le plus durement touché, les dégâts ont été chiffrés à plus de 11 milliards d'euros. Après cet épisode, plusieurs points faibles ont été identifiés dans le système allemand de gestion des risques d'inondation : les dispositifs d'alerte aux inondations se sont avérés incomplets, voire inexistant ; le mauvais entretien des structures de protection contre les inondations a été noté, le manque de sensibilisation aux risques et des réponses inadéquates furent regrettés³². Le nouveau système de gestion des risques d'inondation a permis de réagir plus efficacement lors des crues de l'Elbe et du Danube en 2013. Pourtant, bien qu'apparemment préparée, l'Allemagne a connu sa pire catastrophe naturelle entre les 12 et 15 juillet 2021, dans la vallée de l'Ahr. Les inondations, causées par des précipitations records, ont fait plus de 180 morts et touché plus de 40 000 personnes. Les pertes couvertes par les assurances se sont élevées à plus de 7 milliards d'euros. Les dégâts causés aux infrastructures ont été majeurs, avec la destruction de la quasi-totalité des ponts de la vallée de l'Ahr, de portions de routes nationales, des principales voies d'accès aux zones sinistrées et des réseaux d'approvisionnement en gaz, en eau et en électricité. Le gouvernement

³⁰ Helmholtz-Zentrum Potsdam - GFZ (centre allemand de recherche en géosciences), 07/14/2022, ["Flood risk management after the Eifel flood in July 2021"](#)

³¹ Programme de l'édition 2022 de la conférence européenne sur la lutte aérienne contre les incendies : ["Germany's Lessons to Learn Following the 2021 Floods"](#)

³² ["Science for Environment Policy"](#) : bulletin d'information de la DG Environnement de la Commission européenne, publié sous la direction de l'unité de communication scientifique (SCU) de l'université de Bristol (UWE Bristol).

fédéral et les gouvernements des *Länder* ont dû mobiliser un fonds spécial, doté de 30 milliards d'euros, pour financer la reconstruction³³.

22. Plus la Terre se réchauffe, plus les précipitations sont fréquentes et intenses. La probabilité qu'une telle catastrophe se produise aujourd'hui est augmentée d'un facteur compris entre 1,2 et 9 par rapport à une période où la température était inférieure de 1,2 °C³⁴. La catastrophe de 2021 a été aggravée par d'autres phénomènes qui ont rendu les inondations plus intenses et plus destructrices, telles que l'artificialisation des sols et leur saturation, qui ont entraîné des effets d'entonnoir.

23. Après la tragédie, des enquêtes ont été menées pour déterminer et comprendre les causes du manque d'anticipation. Dans certaines zones, les personnes répondaient : on n'était absolument pas préparé et on n'avait pas conscience de la menace. Certes, l'agence météorologique allemande avait annoncé des conditions météorologiques extrêmes et émis des alertes, mais c'était aux autorités qu'il incombait de déterminer si des mesures devaient être prises pour évacuer les populations. Alors que des alertes aux inondations étaient prévues pour les cours d'eau principaux, les informations relatives à leurs affluents et aux cours d'eau plus petits étaient bien moins détaillées. Par conséquent, les inondations ne pouvaient parfois pas être évitées³⁵ et il était impossible de prévoir, même une demi-heure avant, quelles zones seraient les plus durement touchées. L'analyse réalisée après la crise a montré que le plus grand problème ne relevait pas des infrastructures, mais plutôt des lacunes concernant l'interprétation des connaissances, la communication et la transmission de l'information entre les différents acteurs (des autorités centrales, régionales et locales). Les inondations ont entraîné la coupure de nombreuses lignes téléphoniques, des habitants ont été privés d'accès aux applications d'alerte, certains mécanismes de transmission de l'information n'ont pas fonctionné et des conflits de compétences entre organismes publics les ont rendus moins réactifs. Les enquêtes ont démontré qu'il fallait privilégier la circulation des informations et la coordination au lieu de traiter les problèmes de communication de chaque autorité. Il ressort des études que l'Allemagne a aussi besoin d'améliorer sa cartographie des risques et ses plans d'évacuation.

24. Les événements, qui ont frappé l'Allemagne et la Belgique en 2021, ont choqué non seulement en raison de leur violence qui a provoqué des ravages encore visibles au moment de la préparation de ce rapport, du nombre de victimes qui ont perdu la vie ou perdu leur maison, mais aussi des dégâts subis par nos villes et campagnes. Manifestement, nous n'étions pas prêts. Au-delà de la sidération, je constate aussi une colère des personnes qui ont essuyé ces événements extrêmes. Sans doute, nos concitoyens sont en droit de regretter le manque de moyens suffisants alloués à la lutte contre les catastrophes naturelles.

4. Tremblement de terre en Türkiye

25. Le tremblement de terre qui a frappé la Türkiye est un des plus puissants événements telluriques jamais enregistrés dans le monde et probablement un des plus mortels. De magnitude 7,8 sur l'échelle de Richter, l'extrême violence de l'événement a aussi détruit des bâtiments avec une bonne conception parasismique. Il a été suivi par des répliques extrêmement fortes et tué au moins 43 000 personnes en Türkiye et 5 500 en Syrie ; des milliers sont plus ou moins gravement blessés. Au moins 1,7 million de personnes sont déplacées et au moins 750 000 vivent sous des tentes. Au regard de la situation extrêmement difficile en Türkiye, je n'ose imaginer qu'avec effroi la condition des Syriens en Syrie ou réfugiés. Au regard de la violence de la nature, je ne peux que partager ma peine, puis adresser toute ma sympathie aux autorités de Türkiye et aux personnes survivantes d'une telle violence.

26. Dans le cadre de mon rapport, j'avais prévu de rencontrer des représentants d'autorités et des victimes des inondations qui ont frappé l'Allemagne en 2021, pour analyser la résilience de nos sociétés et notre capacité en Europe à reconstruire en ne laissant personne derrière. Je souhaiterais maintenant me rendre en Türkiye et si possible en Syrie, dans le cadre de ce rapport. En attendant cette mission, je m'appuierai sur les actes de l'audition publique organisée par la Commission des questions sociales, de la santé et du développement durable le 22 septembre 2022 à İzmir (Türkiye) où j'ai pu recueillir des informations auprès d'experts nationaux. J'ai pris la liberté de reprendre ces témoignages à la lumière de précédents travaux de l'Assemblée concernant le tremblement de terre qui frappa la Türkiye et la Grèce en 1999. À cette occasion, l'Assemblée avait rendu les recommandations 1447 (2000) sur les « Conséquences économiques des récents séismes en Türkiye et en Grèce » et 1448 (2000) sur les « Conséquences sociales des récents séismes en Türkiye ».

³³ Fekete, A. et Sandholz, S. : "[Here Comes the Flood, but Not Failure? Lessons to Learn after the Heavy Rain and Pluvial Floods in Germany 2021.](#)" *Water* 2021, 13, 3016.

³⁴ World Weather Attribution, 23/08/2021, "[Heavy rainfall which led to severe flooding in Western Europe made more likely by climate change.](#)"

³⁵ BBC, 19/07/21, "[Germany floods: Government rejects criticism over flood warnings.](#)"

27. Je note qu'en Europe, il n'existe pas d'organe de contrôle susceptible de mesurer le renforcement de la résilience de nos communautés. Les organes de contrôle du Conseil de l'Europe ont démontré l'utilité de cette pratique établie sur les pairs qui permet une progression incrémentale des cadres politiques et législatifs. En prévision du 4^{ème} sommet du Conseil de l'Europe qui se tiendra en mai 2023 à Reykjavík (Islande), je souhaite interpeller le Comité des Ministres sur la valeur ajoutée de la méthode établie sur les pairs utilisée par le Conseil de l'Europe dans ses organes de contrôle. Il manque un organe de contrôle en matière de droits environnementaux.

28. Il y a 22 ans, l'Assemblée appelait le Comité des Ministres à apporter son soutien aux autorités turques et grecques « dans la durée ». Elle note aussi que des destructions matérielles et dommages auraient pu être évités. En prévision des futures catastrophes, elle insiste sur le rôle des municipalités pour rétablir les services prioritaires et des organisations de la société civile susceptibles de traiter des conséquences des séismes, le soutien psychosocial à apporter aux victimes et la réadaptation des travailleurs rendus invalidés par la catastrophe. Dans sa réponse, en date du 21 mars 2001, le Comité des Ministres partageait l'importance accordée par l'Assemblée à la solidarité internationale, y compris entre pays voisins et la nécessité de tirer des leçons des tremblements de terre d'août et septembre 1999 en Türkiye et Grèce.

29. Comme en 2000, la Banque de Développement du Conseil de l'Europe a promis de répondre à l'appel des autorités turques. Avec l'aide des contreparties turques, elle travaille à l'approbation accélérée de prêts³⁶. Le gouverneur a proposé l'aide de la banque dès le 6 février. Le bureau d'Ankara est en négociations avec les autorités aux côtés des autres bailleurs internationaux³⁷. Outre des facilités débloquées, la banque a offert ses services pour soutenir l'analyse des besoins du ministère de la Santé et le Travail de l'ISMEP³⁸.

30. Comme annoncé par la réponse du Comité des Ministres, EUR-OPA a tenu des rencontres sur les risques sismiques à Kalamata (Grèce) du 2 au 4 décembre 2001 en présence de représentants de 13 États membres actuels du Conseil de l'Europe et trois autres (Japon, Maroc et Fédération de Russie). À cette occasion, il notait la récurrence, le fait que les zones à risque soient connues et l'imprévisibilité des événements comme particularités du risque sismique. Il insistait dès lors sur la nécessité d'accumuler du savoir-faire. Il recommandait dans les différentes phases de prévention, d'alarme, d'estimation préliminaires des dommages potentiels, de validation des estimations et d'études a posteriori des mesures à court, moyen et long terme. Il recommandait ainsi la préparation de listes régulièrement mises à jour de spécialistes bénévoles rapidement mobilisables. Parmi ces recommandations, j'ai noté la nécessité de se préparer à réunir des informations cruciales sur l'estimation rapide des dommages potentiels, puis réels, et sur les déformations possibles du relief pour guider les secours. J'ai aussi retenu la nécessité de mettre en place de modules de formation pour les utilisateurs finaux. Il y a 20 ans, EUR-OPA proposait déjà des mesures en dehors d'une approche exclusivement basée sur les coûts. Il anticipait déjà les ruptures graves en raison des risques de tremblements de terre, d'inondations et d'incendies.

31. L'aide humanitaire a été rapidement mobilisée. Dans les 72 premières heures, 21 États membres de l'UE ont pu déployer 1750 spécialistes, ainsi que 111 chiens.

32. La ville d'Erzin³⁹ a été épargnée par les destructions alors que les villes avoisinantes ont été rasées. Elle doit cette chance probablement à la géologie de son sous-sol, mais aussi à la stricte application du code de l'urbanisme et de la construction dans une des zones les plus exposées au monde aux tremblements de terre. Les autorités ont commencé à interpeller des promoteurs immobiliers soupçonnés d'avoir construit des bâtiments en dehors des normes de sécurité⁴⁰.

33. Au-delà du soutien humanitaire à court terme, il me semble incontournable d'insister sur la prévention, car d'autres événements se produiront⁴¹. Même si la violence de l'événement était incroyablement forte, je m'insurge contre l'idée d'impuissance face aux forces de la nature. Avant février 2023, Türkiye a connu 85 tremblements de terre en 100 ans, faisant déjà 80 000 morts. Notre expert nous avait indiqué en septembre 2022 que le risque d'un tremblement de terre très fort d'ici à 2030 était critique. Il n'est pas possible d'accepter avec fatalisme l'impôt que la nature exigerait. Ce dernier tremblement de terre n'était pas réellement une surprise. À la lumière des experts entendus, j'ai bien noté que la Türkiye est à l'avant-garde des pays dans la

³⁶ 300 millions d'euros ont été débloqués pour l'ISMEP et pour la résilience des villes aux incendies et tremblements de terre.

³⁷ La Banque mondiale, la Banque européenne d'investissement, la banque de développement islamique, etc.

³⁸ Projet stambouliote de compensation et de veille d'urgence aux risques sismiques, *Istanbul Seismic Risk Mitigation and Emergency Preparedness Project* (ISMEP)

³⁹ New York Times, 17/02/2023, [Why Did a Turkish City Withstand the Earthquake When Others Crumbled?](#)

⁴⁰ New York Times, 11/02/2022, [Turkey-Syria Earthquake Death Toll Passes 28,000 as Recovery Efforts Ramp Up](#)

⁴¹ The New Humanitarian, 23/02/2023, [The New Humanitarian | Prevention is a 'no-brainer': top UN disaster risk reduction official on Türkiye-Syria quakes](#)

prévention des séismes. Elle dispose d'un arsenal démarré en 1937, fort de plus de 500 pages. Elle collecte une taxe de tremblements de terre depuis plus de 20 ans⁴². La mise en place de stratégie de réduction des risques de catastrophes est primordiale. Face à la crise climatique, il faudra gérer davantage de catastrophes naturelles et s'attaquer aux problèmes liés à la pauvreté. Même si le cadre politique et législatif est de qualité, il peine dans sa mise en œuvre. L'expert disait aussi qu'il fallait se concentrer sur la modernisation des bâtiments les plus dangereux et mettre en place des sanctions efficaces pour contraindre les promoteurs à respecter la réglementation en vigueur. Il n'est plus possible de conserver une vision purement économique quand autant de vies sont en jeu.

34. Je note qu'il n'est pas le moment de polémiquer sur la corruption qui a permis à des entrepreneurs de détourner les règles de l'urbanisme. Nous savons avec précision depuis les travaux universitaires après le tremblement de terre d'Haïti que la corruption tue⁴³. Encore une fois, je m'appuie sur la définition qui veut qu'un événement extrême ne devienne une catastrophe que dans des circonstances spécifiques au contact des personnes. Il nous faut persévérer dans la mise en place des instruments basés sur la nature.

4. La valeur ajoutée des instruments du Conseil de l'Europe

35. EUR-OPA, l'Accord européen et méditerranéen sur les risques majeurs du Conseil de l'Europe est une plate-forme de coopération dans le domaine des risques majeurs entre les pays d'Europe et du sud de la Méditerranée. Son secteur de compétence est lié à la gestion des risques de catastrophe, en particulier la connaissance, la prévention, la gestion des événements et l'analyse post-crise. Les objectifs principaux de l'Accord EUR-OPA sont de resserrer et de dynamiser la coopération entre les États membres d'un point de vue pluridisciplinaire, afin d'assurer une meilleure prévention et protection face aux risques et une meilleure préparation en cas de catastrophes naturelles et technologiques majeures⁴⁴.

36. L'accord partiel ouvert est né en 1987, après la catastrophe de Tchernobyl. Il est dit « ouvert », car les États non-membres du Conseil de l'Europe peuvent aussi demander à y adhérer. Il ne compte plus, depuis janvier 2023, que 20 États membres du Conseil de l'Europe et deux pays tiers (Liban et Maroc).

37. EUR-OPA n'est pas une agence technique. Sa mission consiste à préparer des normes en s'appuyant sur la méthodologie du Conseil de l'Europe établie sur les droits humains afin que personne ne soit laissé derrière. Il entretient à travers des démarches démocratiques la coopération entre les pairs, c'est-à-dire l'ensemble des spécialistes et bénévoles qui partagent comme ambition de lutter contre les événements extrêmes. C'est aussi le seul acteur qui a une vocation continentale. Il pilote un dialogue politique et contribue à la coopération continue avec les autres organisations internationales et européennes.

38. L'accord s'appuie sur un réseau de centres spécialisés scientifiques et techniques qui permettent une approche multinationale, pluridisciplinaire à la problématique des risques. Ces centres labellisés sont encouragés à coopérer et à échanger de bonnes pratiques.

39. Pionnier, l'accord EUR-OPA est le plus ancien forum où la communauté des professionnels européens de la lutte contre les catastrophes naturelles et industrielles se rencontre. Depuis sa création, l'accord est à l'origine de solutions⁴⁵ qui ont permis une perception plus précise des risques de catastrophe. Ainsi, le système d'alerte européen aux séismes permet désormais de prévenir citoyens et autorités dans les dizaines de minutes qui suivent son occurrence. Il localise 20 000 séismes par an. La prévision des conséquences des secousses telluriques avec le système de géo-information *Extremum* a facilité l'analyse rapide des tremblements de terre, qui restent très difficiles à prévoir. L'accord a aussi permis de soutenir des projets de cartographie régionale afin de mieux percevoir les aléas naturels. Toutes ces avancées sont à verser au crédit de l'accord.

40. Il reste néanmoins beaucoup de défis à relever outre la crise climatique qui représente une menace de plus et qui favorise l'apparition de risques existants comme les inondations, les épisodes de sécheresse, l'élévation du niveau de la mer, etc., qui peuvent provoquer des effondrements et autres glissements de terrain. Pendant les bientôt 36 ans d'existence d'EUR-OPA, l'Europe a poursuivi son urbanisation jusqu'à atteindre 90 % dans certaines régions impliquant une vulnérabilité renforcée des villes et de ses habitants. Parallèlement, les zones rurales dépeuplées posent des problèmes liés à la désertification, mais aussi en matière d'appauvrissement des sols sous le coup de l'agriculture intensive alors que la gestion des forêts et de l'eau en général est négligée. Il est aussi regrettable de constater que la perception des risques demeure faible chez les citoyens et que pour beaucoup l'éventualité d'une catastrophe n'est toujours pas prise en

⁴² NPR, 9/02/2023, [As Turkey earthquake deaths rise, so does criticism of Erdogan government.](#)

⁴³ *Nature*, 12/01/2011, [Corruption kills.](#)

⁴⁴ [EUR-OPA en bref \(coe.int\).](#)

⁴⁵ L'accord a publié le rapport [Ensemble face aux risques - 25 ans de coopération \(1987-2010\)](#) en 2010.

compte. Il faut se battre contre l'éventualité d'une sensation de sidération face à ces phénomènes et forcément investir en permanence contre ces risques en impliquant les citoyens, y compris les enfants à l'école. Anticiper le coût de la prévention des risques majeurs représente un investissement dans l'avenir.

41. Malgré des avancées tangibles à verser à son crédit, l'accord doit faire face à un manque de ressources persistant. En plus du départ de la Russie, l'accord souffre du retrait de certains États membres, déjà membres de l'Union européenne. La Belgique a quitté l'accord en janvier 2023. Rien qu'en 2022, l'accord partiel a perdu 56 % de son budget. Il est à craindre que d'autres pays quittent EUR-OPA, puisque les contributions ont presque doublé en 2023, pour les mêmes prestations.

42. L'accord n'organise de réunion ministérielle qu'une fois tous les cinq ans par économie. Le réseau d'experts se réunit une ou deux fois par an. Bien que pionnier, il a perdu de sa mémoire institutionnelle au gré des réformes réduisant ses activités et son personnel. Entre 2001 et 2023, son budget a été divisé par trois. L'accord est perçu comme étant en concurrence avec les Nations Unies et l'Union européenne, pourtant ils n'ont pas le même rôle. Si les parties indiquent leur retrait avant le 30 juin, ils peuvent quitter l'accord dès le 1^{er} janvier de l'année suivante et arrêter de contribuer au budget de l'Accord. EUR-OPA n'a jamais été une agence technique, mais une instance créatrice de standards au sein du Conseil de l'Europe, permettant le partage des bonnes pratiques. Son approche basée sur les droits humains, la participation démocratique et sa dimension régionale restent opportunes. Pendant la pandémie de covid-19, les parties ont ainsi adopté des recommandations pour assurer l'inclusion des migrants et des personnes en situation de handicap dans les procédures d'urgence. L'accord conserve une véritable plus-value, y compris en l'absence d'un système de due diligence efficace en matière de prévention, de réaction ou de suivi des catastrophes.

43. En l'état, la poursuite des travaux de l'accord partiel est en péril. Il pourrait disparaître. Je rappellerais que, par le passé, d'autres outils du Conseil de l'Europe ont été contestés dans leur existence et que mettre fin à une coopération de plusieurs décennies n'est jamais une bonne solution. Le Centre Nord-Sud a ainsi connu des menaces sur sa viabilité. Il a cependant su se réformer et redevenir attractif dans le cadre de la politique de voisinage auprès de ses États membres qui lui ont renouvelé sa confiance en matière d'Éducation à la citoyenneté mondiale ; de Coopération jeunesse et de Renforcement du rôle des femmes.

5. Quelle complémentarité avec les autres outils internationaux ?

44. De très nombreuses organisations intergouvernementales ou non gouvernementales interviennent sur le théâtre de catastrophes majeures. Leur intervention évolue en permanence, sous la pression d'une croissante prise de conscience exigeant une meilleure gestion des risques. Elle reflète la nécessaire adaptation de ces organisations à l'augmentation des menaces, ainsi qu'à l'évolution des techniques permettant d'en atténuer les conséquences⁴⁶.

45. En 1989, les Nations Unies ont investi la prévention des catastrophes naturelles. Poursuivant les travaux liés aux stratégie et plan de Yokohama et au cadre d'action de Hyogo, le Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophes 2015-2030 vise à réduire considérablement les pertes en vies humaines et les dommages matériels. Il a été adopté en 2015. Il est piloté par le [Bureau des Nations Unies pour la réduction des risques de catastrophes](#) (UNDRR, site en anglais et espagnol seulement). Déclinées jusqu'au niveau local, ses quatre priorités visent à : comprendre les risques de catastrophe, renforcer la gouvernance des risques de catastrophe pour gérer les risques de catastrophe, investir dans la réduction des risques de catastrophe pour la résilience et améliorer la préparation aux catastrophes en vue d'une intervention efficace et de « reconstruire en mieux » en matière de relèvement, de réhabilitation et de reconstruction. « L'adoption de ce nouveau cadre pour la réduction des risques de catastrophe ouvre un nouveau chapitre en matière de développement durable, car il énonce des objectifs et des priorités clairs en faveur de mesures qui conduiront à une réduction substantielle des risques de catastrophe et des pertes en termes de vies humaines, de moyens de subsistance et de santé », avait alors déclaré la Représentante spéciale du Secrétaire général de l'ONU pour la réduction des risques de catastrophe de l'époque, Mme Margareta Wahlström⁴⁷.

46. Le [cadre de Sendai](#) offre à 195 pays et territoires des Nations Unies la possibilité de contrôler sept objectifs et conformités : la mortalité, le nombre de personnes touchées, l'impact des pertes économiques, les ruptures subies par les infrastructures et services essentiels, les stratégies de réduction des risques de catastrophes, la coopération internationale et la mise en place d'alertes précoces et la diffusion d'information sur les risques.

⁴⁶ EUR-OPA liste le champ d'intervention des différents acteurs sur son site dans son rapport [Les institutions Internationales et la Gestion des Risques Majeurs](#), publié en 2003.

⁴⁷ Nations Unies, 18/03/2015, [La Conférence de Sendai adopte un nouveau cadre de réduction des risques de catastrophe qui fixe sept objectifs mesurables à atteindre d'ici à 2030.](#)

47. L'Union européenne a pris en compte les risques de catastrophe dans le déploiement des politiques communautaires, en commençant par la protection des consommateurs. Elle a ensuite étendu son champ d'intervention en matière de suivi des catastrophes industrielles après l'accident de Seveso en 1976 qui a ravagé sept communes de Lombardie (Italie) en adoptant une série de directives, dont la dernière 2012/18/UE⁴⁸ décrit la prévention, la préparation, la réponse et les leçons à retenir de tels événements. Elle s'est aussi intéressée aux événements naturels extrêmes comme la crue des fleuves. En 30 ans d'existence, la DG ECHO, l'agence humanitaire de l'Union européenne est devenue la DG Protection civile et opérations d'aide humanitaire européennes.

48. L'Union européenne a mis en place en 2001 un mécanisme européen de protection civile et initié des opérations humanitaires d'assistance en cas de catastrophe naturelle en réaction à des phénomènes qui ont affecté, entre 1980 et 2020, 50 millions de personnes et coûté 12 milliards d'euros aux États membres. En plus des États membres de l'UE, sept pays participent au mécanisme européen (Bosnie-Herzégovine, Islande, Monténégro, Macédoine du Nord, Norvège, Serbie et Türkiye). Il comprend⁴⁹ un Corps médical européen, une Protection civile européenne et le Centre de coordination de la réaction d'urgence (ERCC). Il intervient à la demande d'un État membre sur un théâtre d'accident majeur, de tremblement de terre, d'inondations, de feux de forêt, d'urgence sanitaire, de pollution marine, de déplacement de population, de conditions extrêmes météorologiques et autres (actes terroristes et cybermenaces).

49. Suite à la pandémie de covid-19, la Commission européenne a revu et renforcé ses dispositions en mai 2021. Avec ce nouveau règlement, elle a cherché à mobiliser l'ensemble de ses politiques, y compris spatiales, et à rationaliser les procédures administratives tout en adoptant une dimension de genre susceptible de répondre aux besoins des plus vulnérables.

6. Plaidoyer pour une Europe prête et résiliente face aux catastrophes naturelles

50. L'impact de la crise climatique sur la fréquence et la sévérité des événements extrêmes est accepté par les autorités publiques à travers le monde, mais est-elle réellement prise en compte ? Aux États-Unis, le Bureau fédéral du recensement (*Census Bureau*)⁵⁰ a compté que 3,37 millions de résidents américains ont dû quitter leur foyer à la suite de catastrophes naturelles (tornades, ouragans, incendies, et inondations principalement) en 2022. Ce chiffre est lourd de sens. Il indique qu'un Américain sur cent fut touché par les événements extrêmes en 2022.

51. La crise climatique exige d'ouvrir une réflexion sur nos vulnérabilités. Au-delà des pays qui se trouvent dans des zones de rencontre entre des plaques tectoniques, nous devons nous interroger sur leurs effets dans des zones jusqu'alors préservées. Interrogeons-nous sur le sort des villes et surtout le déplacement des lignes côtières que la hausse du niveau des mers menace directement ! Interrogeons-nous sur les conséquences de la fonte des neiges d'altitude et des risques d'éboulements ! Regardons ces incendies de forêt qui touchent maintenant l'Europe du Nord. Ces vulnérabilités concernent maintenant chacun de nos pays. Tous ces types d'événements doivent être pris en compte et analysés dans notre réflexion commune.

52. Notre objectif d'assurer une société stable de bien-être en Europe est aujourd'hui hautement contesté par l'augmentation des catastrophes naturelles liées à la crise climatique qui sont à l'origine d'autant d'atteintes au droit à la vie et aux autres droits humains.

53. Il faut reconnaître qu'il n'y a plus vraiment de catastrophes « naturelles » en raison de l'anthropocène. La fréquence, l'intensité et la complexité des événements naturels extrêmes démontrent la responsabilité humaine et l'Europe n'est pas à l'abri. Pendant que les phénomènes climatiques doublient au cours des 20 dernières années, les inégalités et la pauvreté ont explosé et exigent plus de solidarité.

54. Nous devons aussi être créatifs et visiter des solutions basées sur la nature afin de prévenir les conséquences des catastrophes sur la base des enseignements apportés par les cultures ancestrales. Il n'est plus possible de poursuivre sur une voie productiviste qui s'est attachée à exploiter la nature. Il est temps d'investir dans nos capacités de résilience, de vivre avec la nature et de ne pas s'y opposer pour sauver des vies et éviter d'abysales pertes économiques.

⁴⁸ <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:197:0001:0037:FR:PDF>.

⁴⁹ Le cadre juridique comprend une série de réglementations européennes consultables sur https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/who/about-echo/legal-framework_fr.

⁵⁰ Sur son site, l'organisme public publie des statistiques relatives à l'impact des catastrophes aux États-Unis. [Week 53 Household Pulse Survey: January 4 - January 16 \(census.gov\)](https://www.census.gov/household-pulse-survey/).

55. Chaque État doit prendre en compte cette réalité en élaborant sa propre stratégie en matière de gestion des risques de catastrophe qui vise à fonder un cadre opérationnel, en s'assurant d'être prêt à faire face à des épisodes extrêmes, en fournissant une réponse à la hauteur de la catastrophe, non seulement en visant la réduction des risques et menaces provoquées par les catastrophes, mais aussi en permettant une meilleure reconstruction et réhabilitation. Bien que prises au niveau de chaque État, ces stratégies doivent non seulement faciliter la coopération entre États, impliquer leur dimension locale et les individus, mais aussi emporter le secteur privé, en particulier les compagnies d'assurance qui jouent un rôle essentiel à la fois en matière de prévention et de reconstruction.

56. Le Conseil de l'Europe doit renouveler son attachement à la politique de lutte contre les événements climatiques extrêmes et réaffirmer son rôle pionnier, établi sur les droits humains, la démocratie et l'état de droit. La situation actuelle par laquelle EUR-OPA demeure un accord partiel, dont le budget est traité en dehors du budget ordinaire de l'organisation, progressivement abandonné par les plus grands pays membres du Conseil de l'Europe au profit des instances communautaires n'est pas tenable.

57. Le 13 octobre est la journée internationale de réduction des risques liés à des désastres. Le Conseil de l'Europe pourrait commémorer cette journée, renouveler son attachement à la politique de lutte contre les événements climatiques extrêmes et réaffirmer son rôle sur la scène internationale, avec la particularité de baser son approche sur les droits humains, la démocratie et l'état de droit.

58. La protection de la vie humaine doit rester au cœur de notre approche et de nos préoccupations. La force du Conseil de l'Europe d'agir dans ce domaine résidera dans sa capacité de favoriser les échanges au niveau gouvernemental, parlementaire, au niveau régional et local, et en étroite collaboration avec la société civile. Son expertise en matière de perspective de genre, de protection et de participation des enfants et de la jeunesse ainsi que de protection des groupes vulnérables dans nos sociétés est autant d'atouts pour démontrer la valeur ajoutée du Conseil de l'Europe parmi les acteurs internationaux.

59. En conclusion, il me semble urgent de reconnaître que la prévention et la gestion des catastrophes doivent figurer parmi nos préoccupations pour les années à venir. C'est le moment de faire le point sur les différents mécanismes et outils existant au niveau international, de réunir et consolider la communauté des professionnels et volontaires engagés dans ce domaine, et de reconnaître qu'investir dans la prévention, au niveau domestique et international, est nécessaire pour réduire des coûts humains et économiques certains. Je m'interroge si, une fois encore, il ne manquerait pas un organe européen susceptible de contrôler, au niveau régional, en prenant en compte la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et les travaux des conventions environnementales du Conseil de l'Europe, en complément du contrôle assuré dans le cadre des Nations Unies (Sendai), l'ensemble des dispositifs nationaux et des stratégies de prévention et d'atténuation des catastrophes naturelles, ainsi que leurs conséquences dans l'ensemble des États membres. En raison de sa méthode établie sur les droits humains, le Conseil de l'Europe devrait être en mesure de partager son expérience en matière de contrôle et d'ouvrir des cycles d'évaluation par les pairs, afin de répondre à la crise climatique dans le cadre d'une convention-cadre du Conseil de l'Europe sur le droit à un environnement sain, qui reprendrait l'ensemble des conventions et accords existants liés à l'environnement.

60. Par conséquent, en complément de ma demande en faveur de l'adoption d'un protocole à la Convention européenne des droits de l'homme et de la Charte sociale européenne révisée, je renouvelle mon appel à la préparation d'un nouvel instrument juridique contraignant établissant le droit à un environnement sain. Je demande la finalisation de l'étude de faisabilité pour une convention de type « cinq P » sur les menaces environnementales et les risques technologiques pour la santé, la dignité et la vie humaine. Si l'idée d'un tel instrument n'est pas acquise, le Conseil de l'Europe ratera l'occasion d'inscrire sa destinée dans le XXI^{ème} siècle. Il faut d'ores et déjà assurer le financement de ces conventions pionnières dans la protection de l'environnement et leur offrir un cadre plus sécurisé.