

CHAPITRE 13 :

DROIT ET POLITIQUE DE GESTION DES CATASTROPHES ET RISQUES AU CAMEROUN

Emmanuel D. KAM YOGO

1 Introduction

Situé dans le bassin du Congo et au centre du golfe de Guinée, le Cameroun est exposé à une variété de catastrophes. La Fédération internationale de la croix rouge a développé une loi type en partenariat avec d'autres institutions internationales¹ qui définit la catastrophe comme² :

Toute perturbation grave du fonctionnement de la société, constituant une menace réelle et généralisée à la vie, à la santé, aux biens ou à l'environnement, que la cause en soit un accident, un phénomène naturel ou une activité humaine, et qu'il s'agisse d'un événement soudain ou du résultat de processus de longue durée, à l'exclusion des conflits armés.

Les catastrophes auxquelles le Cameroun est exposé sont, entre autres, les inondations, les tremblements de terre et secousses séismiques, les gaz mortels d'origine lacustre, les éruptions volcaniques, les avalanches rocheuses, les glissements de terrain, les feux de brousse et les sécheresses. Ces catastrophes comportent un certain nombre de dangers éventuels, plus ou moins prévisibles, considérés comme des risques. La protection civile indique que le Cameroun est menacé par des risques écologique, technologique, sanitaire, sismique, d'inondation et de mouvement de masse.³

Pour permettre au Cameroun de mieux s'organiser face aux catastrophes, la loi-cadre sur la gestion de l'environnement prescrit l'établissement⁴

[d']une carte nationale et des plans de surveillance des zones à haut risque de catastrophes naturelles, notamment les zones à activité sismique ou volcanique, les zones inondables, les zones

1 Notamment le Bureau des Nations unies pour la coordination des affaires humanitaires (OCHA) et l'Union interparlementaire (UIP) et l'Organisation mondiale des douanes (OMD).

2 Voir l'article 3 de la loi type relative à la facilitation et à la réglementation des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe.

3 Voir la typologie des risques présentée par le ministère de l'administration territoriale et de la décentralisation : <http://minatd.cm/dpc/index.php>, consulté le 3 mars 2017.

4 Voir l'article 70 de la loi n° 96/12 du 5 août 1996 portant loi-cadre sur la gestion de l'environnement.

DROIT ET POLITIQUE DE GESTION DES CATASTROPHES ET RISQUES

à risque d'éboulement, les zones à risque de pollution marine et atmosphérique, les zones de sécheresse et de désertification, ainsi que les zones d'éruption magmato-phréatique.

Par ailleurs, la prévention des risques doit obéir aux principes consacrés⁵ en matière de protection de l'environnement tels que le principe de prévention, le principe de précaution, le principe de responsabilité, le principe de subsidiarité, le principe de participation et le principe pollueur-payeux.⁶

La gestion des catastrophes et risques implique la prévision et la prévention de ceux-ci, ainsi que la préparation et l'organisation des interventions sur le terrain et la réhabilitation des sites touchés. Aucune loi ne peut interdire la survenance d'une catastrophe, surtout naturelle. La première catastrophe naturelle de l'humanité, le déluge dont Noé fut le principal rescapé,⁷ fut une décision punitive divine contre la race humaine. Le début et la fin de cette catastrophe furent décidés par Dieu, ainsi que le moyen de sauvetage qui fut l'arche et les rescapés. Aucun humain n'y put rien. La vidéo du président américain Donald Trump appelant à la prière devant les ouragans en septembre 2017 aux États-Unis illustre largement cette impuissance de l'humain devant les catastrophes naturelles. Les effets des catastrophes naturelles ont toujours été au-dessus des capacités de résistance de l'être humain, d'où la nécessité d'organiser en permanence la gestion de ces phénomènes.

La gestion des catastrophes et risques au Cameroun s'opère dans un cadre normatif, institutionnel et politique en pleine évolution et bénéficie de l'appui de la coopération internationale aussi bien au niveau régional qu'au niveau universel.

2 L'évolution du cadre institutionnel, normatif et politique de la gestion des catastrophes et risques au Cameroun

Après la survenance de la catastrophe du lac Nyos en août 1986⁸ le Cameroun s'est progressivement doté d'un cadre institutionnel, normatif et politique qui a connu une évolution cohérente depuis les années 80 jusqu'à nos jours.

2.1 L'évolution des institutions de gestion des catastrophes et risques

Depuis presque deux décennies, le Cameroun a entrepris de renforcer son cadre institutionnel de gestion des catastrophes et risques afin de réduire leurs effets directs et

5 Voir l'article 71 de la loi n° 96/12.

6 Voir l'article 9 de la loi n° 96/12.

7 Voir la Bible dans Genèse 7, versets 1-21.

8 Ministère de l'administration territoriale et décentralisation (2006:24).

indirects sur son territoire. Ce renforcement institutionnel s'est manifesté par la création des structures appropriées.

2.1.1 La direction de la protection civile du Ministère de l'administration territoriale et de la décentralisation

La protection civile est une mission régaliennes de l'État à vocation interministérielle et transversale qui incombe au Président de la République, qui en définit la politique générale.⁹ Cette mission régaliennes « consiste à assurer en permanence la protection des personnes, des biens et de l'environnement contre les risques d'accidents graves, de calamités ou de catastrophes, ainsi que contre les effets de ces sinistres »,¹⁰ ce qui implique des mesures de prévention, de protection et d'organisation des secours. La protection civile interpelle l'intervention de plusieurs acteurs tels que les collectivités territoriales décentralisées, le système des Nations unies, les organisations intergouvernementales, les agences de développement, les organisations non gouvernementales et les populations. La structure administrative chargée de la protection civile a évolué au fil des années, passant d'un simple service à une cellule, puis d'une cellule à une direction.¹¹ C'est au cours des années 90 que la direction de la protection civile a effectivement vu le jour à la faveur d'une nouvelle organisation du Ministère de l'administration territoriale.¹² Quelques années plus tard, en 2004 précisément, à l'occasion d'une nouvelle organisation du gouvernement, la protection civile était devenue un des trois axes stratégiques de l'action du Ministère de l'administration territoriale et de la décentralisation, les deux autres étant l'administration du territoire et la décentralisation.¹³ En 2011, toujours à l'occasion d'une nouvelle organisation du gouvernement, la protection civile est consacrée comme un des domaines de compétences du Ministère de l'administration territoriale.¹⁴ La direction de la protection civile qui figure parmi les structures techniques de ce ministère est chargée :

- de l'organisation générale de la protection civile sur l'ensemble du territoire national ;
- des études sur les mesures de protection civile en temps de guerre comme en temps de paix ;
- des relations avec les organismes nationaux et internationaux de protection civile ;

9 Voir l'article 2 de la loi n° 86/016 du 6 décembre 1986.

10 Voir l'article 1 de la loi n° 85/016 du 6 décembre 1986.

11 Sur cette évolution, voir le rapport sur l'état de la protection civile au Cameroun 2006, 85.

12 Voir le décret n° 98/147 du 17 juillet 1998 portant organisation de ce ministère.

13 Voir le décret n° 2004/320 du 8 décembre 2004 portant organisation du gouvernement.

14 Voir le décret n° 2011/408 du 9 décembre 2011 portant organisation du gouvernement.

- de la préparation des stages de formation du personnel de la protection civile en liaison avec la sous-direction des ressources humaines ;
- de l'examen des requêtes en indemnisation et aides financières des personnes victimes de calamités ;
- du contrôle de l'utilisation des aides ;
- de la coordination des moyens mis en œuvre pour la protection civile, notamment les secours, le sauvetage, la logistique, l'utilisation des forces supplétives et auxiliaires ;
- des transferts des corps ; et
- du suivi et de la gestion des aides.

L'organigramme du Ministère de l'administration du territoire et de la décentralisation indique que la direction de la protection civile comprend une cellule des études et de la prévention et une sous-direction de la coordination et des interventions.¹⁵

2.1.2 Le Corps national des sapeurs-pompiers

Le Corps national des sapeurs-pompiers (CNSP) est une formation militaire interarmées spécifique de protection civile.¹⁶ Il est placé sous l'autorité directe du ministre chargé de la défense et mis pour emploi à la disposition du ministre chargé de l'administration territoriale et de la décentralisation.¹⁷ En outre, le CNSP peut agir au profit des autres départements ministériels dans le cadre des missions qui lui sont dévolues. Les formations en unités du CNSP sont placées sous réquisition permanente et peuvent agir auprès des autorités administratives et des collectivités territoriales décentralisées pour les missions suivantes :

- la lutte contre les calamités et leurs séquelles ;
- les secours aux personnes et aux biens en péril ;
- la participation à la gestion des catastrophes ;
- la participation aux études et aux actions préventives intéressant son domaine de compétence.

En période de crise, le CNSP peut être placé dans sa spécificité, par décret du Président de la République, sous le commandement du chef d'état-major général des armées. Dans ce cas, il reçoit ses missions de l'autorité militaire compétente. Le CNSP

15 Voir le décret n° 2005/104 du 13 avril 2005 portant organisation du ministère de l'administration territoriale et de la décentralisation.

16 Voir l'article 1er du décret n° 2001/184 du 25 juillet 2001 portant réorganisation du corps national des sapeurs-pompiers.

17 (ibid.).

est dirigé par un commandant, officier supérieur nommé par décret du Président de la République. Le commandant est alors chargé de la conduite des activités spécifiques du corps, de la conception générale de l'action et de la permanence des services, de la mise sur pied, de la préparation, de l'instruction et du maintien en condition des unités de sapeurs-pompiers. Ainsi, à ce titre, sous l'autorité du ministre de la défense, participe-t-il entre autres, à la conception et à la mise en place des plans d'urgence pour faire face aux catastrophes et aux accidents graves. Le CNSP comprend : l'État-major, le centre national d'instruction et des formations et unités territoriales.

2.1.3 Les organes et mécanismes de supervision et de coordination

Ils sont de plusieurs ordres et on peut citer, entre autres, le Conseil national de protection civile, l'observatoire national des risques, la plate-forme nationale pour la réduction des risques de catastrophes, la commission d'analyse des risques de construction et la commission d'agrément des plans d'urgence.

2.1.3.1 Le Conseil national de protection civile

Le Conseil national de protection civile (CNPC) est un organisme consultatif auprès du Président de la République en matière de protection civile. Il a été créé en 1986¹⁸ et organisé en 1996¹⁹ et regroupe l'essentiel des hauts responsables gouvernementaux du secteur sous les auspices du Secrétaire général de la Présidence de la République. Présidé par le secrétaire général de la Présidence de la République ou par son représentant en tant que de besoin, le Conseil comprend les membres ci-après :²⁰

- le secrétaire général des services du Premier ministre ;
- le ministre chargé de l'administration territoriale et de la décentralisation ou son représentant ;
- le ministre chargé de la défense ou son représentant ;
- le ministre chargé de la santé publique ou son représentant ;
- le ministre chargé des relations extérieures ou son représentant ;
- le ministre chargé des finances ou son représentant ;
- le ministre chargé de la justice ou son représentant ;
- le ministre chargé de la communication ou son représentant ;

18 Voir l'article 3 de la loi n° 86/016 du 6 décembre 1986.

19 Voir le décret n° 96/054 du 12 mars 1996 qui fixe la composition et les attributions du Conseil national de la protection civile.

20 Article 3 du décret n° 96/054.

- le ministre chargé des transports ou son représentant ;
- le ministre chargé des affaires sociales ou son représentant ;
- le ministre chargé de l'environnement, de la protection de la nature et du développement durable ou son représentant ;
- le secrétaire d'État à la sécurité intérieure ou son représentant ;
- le directeur général de la recherche extérieure ou son représentant ; et
- le président national de la croix-rouge camerounaise ou son représentant.

Le CNPC est chargé de la mise en œuvre de la politique générale de protection civile, en temps normal comme en période de crise, telle que définie par le Président de la République, et peut faire toute suggestion utile en la matière.²¹ Aussi, pour l'accomplissement de ses missions, le Conseil procède, notamment, tout d'abord à une évaluation nationale détaillée des risques de catastrophes naturelles et technologiques, d'accidents graves et de calamités, ensuite à la mise à jour permanente d'un inventaire de fournitures, de matériels, de moyens et de personnels pouvant être mobilisés en cas de situation d'urgence et enfin, aux études générales sur les mesures de protection civile en temps de paix comme en temps de guerre. En outre, il propose au Président de la République des mesures de prévention appropriées. Bien plus, il coordonne les moyens mis en œuvre pour la protection civile, notamment les secours, le sauvetage, la logistique et l'utilisation des forces supplétives et des corps auxiliaires. Le Conseil arrête, après approbation du Président de la République, un plan national d'intervention et d'organisation des secours.²²

En cas de crise, de calamité ou de catastrophes déclarées, le CNPC se réunit de plein droit et s'érite en cellule de crise en vue de la coordination au niveau national des activités des organismes de protection civile. Toutefois il siège au moins une fois l'an sur convocation de son président. En effet, pour l'exécution de ses missions, le CNPC est assisté par un comité technique permanent qui en est l'organe exécutif, par des comités techniques régionaux et par des comités techniques départementaux. Ses ressources proviennent notamment du budget de l'État, des interventions ponctuelles de ce dernier ainsi que des dons et legs.

2.1.3.2 L'Observatoire national des risques

Il constitue l'une des structures de concertation et de coordination entre les différentes administrations concernées, les organismes publics ou privés, nationaux et internationaux impliqués dans la gestion préventive des risques et ayant été mises en

21 Article 4 du décret n° 96/054.

22 Article 6 du décret n° 96/054.

place pour faciliter le développement et l'efficacité des mesures de protection civile sur l'étendue du territoire national. À cet effet, il représente un mécanisme de veille sécuritaire mis en place par arrêté du Premier ministre.²³ Sa mission consiste à collecter, analyser, stocker et diffuser les informations sur les risques naturels, technologiques, industriels et anthropiques. À ce titre, il veille notamment à :

- la mise en place à l'échelle nationale, d'un dispositif d'observation des sites et autres installations à risque, assorti d'un système fiable de collecte et de transmission des données et informations sur les risques ; et
- la publication d'un bulletin conjoncturel des risques et à la mise en œuvre de toute autre action de sensibilisation et d'information préventive sur les risques.

L'Observatoire est placé sous l'autorité du ministre chargé de l'administration territoriale et de la décentralisation. Sa structuration comprend une coordination, des correspondants et un secrétaire permanent. Le coordonnateur est le secrétaire général du MINATD, les membres sont désignés par les administrations et organismes auxquels ils appartiennent. La coordination se réunit en tant que de besoin au moins une fois par trimestre.

Les points focaux se recrutent aussi bien au niveau des autres administrations que dans les services de l'État dans chaque région.

2.1.3.3 La Plate-forme nationale pour la réduction des risques de catastrophes

La plate-forme nationale pour la réduction des risques de catastrophes quant à elle est un cadre permanent de concertation et de collaboration entre l'ensemble des partenaires nationaux et internationaux de la protection civile créée par le ministre de l'administration territoriale et de la décentralisation.²⁴ Cette plateforme visait la mise en œuvre du cadre d'action de Hyogo 2005-2015 qui préconisait l'intégration des préoccupations de protection civile dans tous les plans et programmes de développement afin que les nations et communautés soient plus résilientes face aux catastrophes.

23 Cet arrêté n° 037/PM a été signé le 19 mars 2003 portant création, organisation et fonctionnement d'un Observatoire national des risques.

24 Voir l'arrêté n° 0120/A/MINATD/DPC/CEP/CEA2 du 17 septembre 2010.

2.1.3.4 La Commission d'analyse des risques de construction

Cette commission fonctionne au sein du Ministère des travaux publics et regroupe les principaux intervenants de la chaîne de la protection civile en matière de bâtiment. Elle est considérée comme l'une des structures de concertation et de collaboration ayant été mises en place pour faciliter le développement et l'efficacité des mesures de protection civile sur l'étendue du territoire national au plan opérationnel, et elle est un cadre de concertation en matière des normes de construction des immeubles de grande hauteur ou à usage public.

2.1.3.5 La Commission d'agrément des plans d'urgence

Elle est une plate-forme interministérielle sous l'autorité du ministère chargé de l'industrie. Son rôle est d'approuver les outils d'opération interne en cas de crise que les établissements classés (entreprises potentiellement pourvoyeuses de risques) soumettent à la validation des pouvoirs publics avant le démarrage de leurs activités en application de l'article 56 de la loi n° 96/012 du 5 août 1996 portant loi-cadre relative à la gestion de l'environnement²⁵ et de l'article 12 de la loi n° 98/015 du 14 juillet 1998 relatif aux établissements classés dangereux, insalubres ou incommodes.²⁶

2.2 L'évolution des règles juridiques de gestion des catastrophes et risques

Les règles juridiques générales en matière de gestion des catastrophes et risques au Cameroun ont évolué au lendemain de la catastrophe du lac Nyos en 1986 jusqu'au début du 21^e siècle avec la prise de conscience des risques biotechnologiques.

-
- 25 Cet article exige que l'exploitant de tout établissement de première ou deuxième classe établisse un plan d'urgence propre à assurer l'alerte des autorités compétentes et des populations avoisinantes en cas de sinistre ou de menace de sinistre, l'évacuation du personnel et les moyens pour circonscrire les causes du sinistre. Ce plan doit être agréé par les administrations compétentes.
- 26 Cet article stipule : « L'exploitant de tout établissement classé est tenu d'établir un plan d'urgence propre à assurer l'alerte des autorités compétentes et des populations avoisinantes en cas de sinistre ou de menace de sinistre, l'évacuation du personnel, ainsi que les moyens pour circonscrire les causes du sinistre ». Puis, « le plan d'urgence doit être agréé par les administrations compétentes qui s'assurent périodiquement du bon état et de la fiabilité des matériels prévus pour la mise en œuvre du dit plan ».

2.2.1 La loi de 1986 sur la protection civile et le décret de 1998 sur l'organisation des plans d'urgence

La loi de 1986²⁷ est celle qui porte sur la réorganisation générale de la protection civile. Cette loi présente la protection civile sous plusieurs angles notamment : l'objet et l'organisation générale de la protection civile, les moyens de celle-ci et leur emploi et les dispositions pénales en la matière. Les fautes et infractions commises par les personnels utilisés dans l'exécution des tâches de protection civile relèvent en temps normal des organes disciplinaires des corps d'origine de ces personnels et des juridictions de droit commun. En temps de mise en garde, d'état d'urgence ou d'exception, de mobilisation, les mêmes fautes et infractions ressortirent aux organismes disciplinaires et juridictions militaires.²⁸

Quant au décret sur l'organisation des plans d'urgence²⁹, il contient des prescriptions non seulement au niveau des plans d'urgence, mais aussi au niveau du secours en cas de catastrophes ou de risque majeur.

2.2.2 La loi de 1995 portant sur la radioprotection

Cette loi vise à assurer la protection de l'homme et de son environnement contre les risques susceptibles de découler de l'utilisation d'une substance radioactive ou de l'exercice d'une activité impliquant une radio-exposition.³⁰ La protection envisagée par cette loi concerne d'abord la préservation de l'air, de l'eau, du sol, de la flore et de la faune, ensuite la préservation ou la limitation des activités susceptibles de dégrader l'environnement, enfin le maintien ou la restauration des ressources que la nature offre à l'homme.³¹ Les activités autorisées sur la base de cette loi ne doivent pas impliquer des risques incontrôlables pour la santé et la sécurité des personnes et doivent comporter la mise en œuvre des mesures et précautions suffisantes pour protéger de façon optimale les biens, les personnes et l'environnement. Enfin, l'exploitant d'une source radioactive ou d'une installation nucléaire doit couvrir les risques liés au fonctionnement de celle-ci par une police d'assurance. Cette police d'assurance doit être étendue aux personnes, aux biens et à l'environnement.³²

27 Loi n° 86/016 du 6 décembre 1986 portant réorganisation générale de la protection civile.

28 Article 10 de la loi n° 86/016 du 6 décembre 1986 portant réorganisation générale de la protection civile.

29 Décret n° 98/031 du 9 mars 1998 portant organisation des plans d'urgence et de secours, en cas de catastrophe ou de risque majeur.

30 Voir l'article 1 de la loi n° 95/08 du 30 janvier 1995 portant sur la radioprotection.

31 Voir l'article 2 de la loi n° 95/08.

32 Voir l'article 12 de la loi n° 95/08 du 30 janvier 1995 sur la radioprotection.

2.2.3 La loi-cadre de 1996 sur la gestion de l'environnement

Afin de prévenir et de contrôler les accidents dans les établissements classés, cette loi exige que leurs responsables procèdent, avant toute ouverture, à une étude des dangers.³³ Celle-ci doit comporter les indications suivantes :

- le recensement et la description des dangers suivant leur origine interne ou externe ;
- les risques pour l'environnement et le voisinage ;
- la justification des techniques et des procédés envisagés pour prévenir les risques, en limiter ou en compenser les effets ;
- la conception des installations ;
- les consignes d'exploitation ; et
- les moyens de détection et d'intervention en cas de sinistre.

L'exploitant de tout établissement de première ou de deuxième classe, tel que défini par la législation sur les établissements classés, est tenu d'établir un plan d'urgence propre à assurer l'alerte des autorités compétentes et des populations avoisinantes en cas de sinistre ou de menace de sinistre, l'évacuation du personnel et les moyens pour circonscrire les causes du sinistre.³⁴ Le plan d'urgence doit alors être agréé par les administrations compétentes qui s'assurent périodiquement du bon état et de la fiabilité des matériels prévus pour la mise en œuvre du plan. Aussi, s'agissant des risques et catastrophes naturelles, il est établi à l'initiative de chaque administration compétente, de concert avec les autres administrations concernées, et sous la coordination de l'administration chargée de l'environnement, une carte nationale et des plans de surveillance des zones à haut risque de catastrophes naturelles, notamment les zones à activité sismique ou volcanique, les zones inondables, les zones à risques d'éboulement, les zones à risque de pollution marine et atmosphérique, les zones de sécheresse et de désertification, ainsi que les zones d'éruption magmato-phréatique.³⁵

2.2.4 La loi n° 98/015 du 14 juillet 1998 relative aux établissements classés dangereux, insalubres ou incommodes

Cette loi divise les établissements classés dangereux, insalubres ou incommodes en deux classes suivant les dangers ou la gravité des inconvénients inhérents à leur exploitation. La première classe comprend les établissements dont l'exploitation ne

33 Article 55 (alinéa 1) de la loi-cadre de 1996 portant sur la gestion de l'environnement.

34 Article 56 de la loi n° 96/012.

35 Article 70 de la loi n° 96/012.

peut être autorisée qu'à la condition que des mesures soient prises pour prévenir les dangers ou les inconvénients ; ceux d'entre eux qui sont générateurs de pollutions solides, liquides ou gazeuses doivent procéder à l'auto surveillance de leurs rejets. Le ministre chargé des établissements classés délimite autour des établissements de première classe un périmètre de sécurité à l'intérieur duquel sont interdites les habitations et toute activité incompatible avec le fonctionnement desdits établissements.³⁶ La deuxième classe comprend les établissements qui ne présentent pas des dangers et inconvénients importants.³⁷ L'exploitant de tout établissement classé est tenu d'établir un plan d'urgence propre à assurer l'alerte des autorités compétentes et des populations avoisinantes en cas de sinistre ou de menace de sinistre, l'évacuation du personnel, ainsi que les moyens pour circonscrire les causes du sinistre.

2.2.5 Les règles juridiques particulières aux risques biotechnologiques

Selon la loi sur le régime de sécurité en matière de biotechnologie moderne au Cameroun, la gestion des risques est définie comme toutes³⁸

mesures appliquées pour s'assurer que la manipulation d'un organisme est saine. Les conditions requises pour la gestion des risques changent souvent en fonction d'une évaluation des risques. Une expérimentation à haut risque par exemple peut être gérée grâce à l'application des mesures de confinement appropriées visant à réduire les risques. L'évaluation des risques de moindre degré peut indiquer dans quelle mesure les procédures d'évaluation de risques peuvent être allégées ou supprimées.

Les travaux biotechnologiques sont classés en quatre niveaux de sécurité :³⁹ niveau de sécurité 1 (projets de biotechnologie reconnus comme ne présentant pas de risque pour la communauté et pour l'environnement), niveau de sécurité 2 (projets de biotechnologie reconnus comme présentant des risques mineurs pour la communauté ou l'environnement), niveau de sécurité 3 (projets de biotechnologie reconnus comme présentant de légers risques pour la communauté ou l'environnement), niveau de sécurité 4 (projets de biotechnologie reconnus comme présentant des risques certains ou à probabilité élevée, pour la communauté ou l'environnement).

36 Voir l'article 7 de la loi n° 98/015 du 14 juillet 1998 relative aux établissements classés dangereux, insalubres ou incommodes.

37 Voir l'article 3 de la loi n° 98/015.

38 Voir l'article 5 (27) de la loi n° 2003/006 du 21 avril 2003 portant régime de sécurité en matière de biotechnologie moderne au Cameroun.

39 Voir l'article 6 de la loi n° 2003/006.

Cette loi prévoit que l'évaluation des risques⁴⁰ dans toute activité en rapport avec les organismes génétiquement modifiés doit tenir compte du principe de précaution, et doit être menée convenablement afin de garantir la sécurité humaine, animale et végétale, ainsi que la protection de la biodiversité de l'environnement.⁴¹ Elle peut en outre prendre en compte les avis des experts et les lignes directrices élaborées par les organisations internationales. L'absence des connaissances scientifiques ou du consentement des hommes de science ne doit pas être interprétée comme indicateur d'un certain niveau de risque acceptable. L'évaluation des risques a cinq objectifs : identifier les risques probables, évaluer la probabilité des risques, gérer les risques, analyser les coûts / bénéfices liés aux risques, et considérer l'efficacité des alternatives durables à l'introduction des organismes génétiquement modifiés, ainsi que le principe de précaution.⁴² L'évaluation des risques est entreprise au cas par cas.

Avant toute dissémination intentionnelle dans l'environnement ou toute mise en circulation des organismes vivants modifiés, des organismes génétiquement modifiés ou des produits dérivés, une évaluation minutieuse des risques doit être réalisée.⁴³ Elle intègre plusieurs autres paramètres parmi lesquels : les spécificités relatives à l'organisme doté de nouveaux traits, les dangers potentiels, les connaissances ou expériences que l'on a de l'organisme, l'indication de ce que l'organisme génétiquement modifié libéré sera utilisé comme alimentation humaine ou animale, etc. Aussi, est-il interdit de procéder au mouvement vers d'autres pays ou de s'engager dans des activités d'importation et de mouvement dont le but consisterait à relocaliser ou exporter des substances en rapport avec les organismes génétiquement modifiés susceptibles d'avoir ou ayant la capacité de provoquer une dégradation de l'environnement ou un changement irréversible dans l'équilibre écologique de la diversité biologique, ou dont le caractère dangereux pour la santé humaine, animale, végétale est prouvé. Par ailleurs, concernant la gestion des risques proprement dite, la responsabilité de proposer des mesures de gestion des risques proportionnelles au niveau des risques réels ou virtuels inhérents à la dissémination de l'organisme ou flux des gènes de l'organisme incombe à l'utilisateur de tout organisme génétiquement modifié, ou produit dérivé, au cours de l'utilisation en milieu confiné ou de la dissémination intentionnelle dans l'environnement⁴⁴. Bien plus, afin de s'assurer de la stabilité dans l'environnement, des génotypes et des traits, les spécialistes de l'évaluation des risques sont chargés de veiller à ce que tout organisme génétiquement modifié ou

40 Dans le contexte de cette loi, le risque est défini comme la « conjugaison de l'ampleur des conséquences d'un danger, s'il survient, et la probabilité que les conséquences vont se produire » (article 5 (43)).

41 Voir l'article 18 de la loi n° 2003/006.

42 Voir l'article 19 de la loi n° 2003/006 du 21 avril 2003.

43 Article 20 (alinéa 1) de la loi n° 2003/006 du 21 avril 2003.

44 Article 23 (1) de la loi n° 2003/006 du 21 avril 2003.

produit dérivé, importé ou de production locale, soit soumis à une période d'observation proportionnelle, selon le cas, à son cycle de vie ou à sa période de reproduction avant son passage à l'utilisation envisagée.⁴⁵ En outre, en cas d'importation des organismes génétiquement modifiés, ou de produits dérivés, l'exportateur ou promoteur se charge d'assurer l'appui technique et financier nécessaire à l'évaluation et à la gestion des risques.⁴⁶

2.3 L'évolution du cadre politique de gestion des catastrophes et risques

Le cadre politique de gestion des catastrophes et risques est établi dans trois documents qui présentent les orientations et les options des pouvoirs publics en la matière. Il s'agit du Programme national de prévention et de gestion des catastrophes (PNPGC), du plan national de convergence et du plan national d'adaptation aux changements climatiques.

2.3.1 Le Programme national de prévention et de gestion des catastrophes

Le Programme national de prévention et de gestion des catastrophes (PNPGC) est un document qui a été mis en place par le gouvernement avec la coopération du Programme des Nations unies pour le développement. Le PNPGC vise donc à doter le gouvernement d'une vision proactive, apte à rendre son action plus efficace. Les études suivantes ont été menées dans le cadre de ce programme :

- la révision de la réglementation et de la législation en vigueur ;
- l'élaboration d'un plan d'action national des interventions ;
- l'élaboration d'un programme de formation des personnels et structures chargés de la protection civile ;
- la recherche sur les risques et catastrophes naturelles et technologiques ;
- l'étude sur le volet sectoriel transport en matière de prévention et gestion des catastrophes ;
- le volet santé et programme national de sensibilisation ; et
- l'élaboration d'un plan national de transmission en matière de prévention et gestion des catastrophes.

Le PNPGC a permis le renforcement des capacités des structures de l'État en matière de gestion des catastrophes et risques.

45 Article 23 (alinéa 2) de la loi n° 2003/006 du 21 avril 2003.

46 Article 24 de la loi n° 2003/006 du 21 avril 2003.

2.3.2 Le Plan national de contingence

Afin de renforcer les moyens de lutte contre les catastrophes tant sur le plan opérationnel que sur le plan stratégique, le Cameroun s'est doté d'un Plan national de contingence. Ce document constitue un cadre d'orientation politique et technique de l'action des partenaires internationaux, des organismes nationaux et autres intervenants dans la gestion des risques et catastrophes. En plus, il présente des synergies et des actions coordonnées pour des situations de crise que peuvent générer les risques. À cet égard, chaque intervenant doit élaborer son propre plan sectoriel de contingence en tenant compte de son mandat et de ses missions régaliennes. Ce n'est qu'à ce prix que le plan national de convergence sera plus visible, efficient et efficace pour la politique nationale de gestion des catastrophes et des risques.

2.3.3 Le Plan national d'adaptation aux changements climatiques

Les changements climatiques constituent sûrement l'enjeu majeur de notre siècle et préoccupent la communauté scientifique internationale ainsi que les pays du monde entier en raison de leurs impacts négatifs, potentiels et avérés, sur les hommes et les écosystèmes. Le Cameroun n'est pas exempté de cette situation et fait déjà face à une récurrence anormale de phénomènes climatiques extrêmes tels que la violence des vents, les températures élevées ou de fortes précipitations qui mettent en danger les communautés humaines, les écosystèmes et les services qu'ils fournissent. Les changements climatiques sont à l'origine de plusieurs catastrophes et risques qu'il convient de prévenir à court, moyen et long terme. C'est ainsi que le Plan national d'adaptation aux changements climatiques (PNACC) a été réalisé afin de permettre au Cameroun de faire face à ce phénomène ainsi qu'à ses effets néfastes.

Le PNACC est un document de stratégie nationale qui donne un cadre pour guider la coordination et la mise en œuvre des mécanismes d'adaptation du Cameroun aux changements climatiques. C'est aussi un instrument de planification visant à définir et à suivre les activités prioritaires à réaliser dans les secteurs clés et pour chacune des cinq zones agro-écologiques du Cameroun.

Le PNACC a pour objectifs :

- de réduire la vulnérabilité du pays aux incidences des changements climatiques en renforçant sa capacité d'adaptation et de résilience ; et
- de faciliter l'intégration de l'adaptation aux changements climatiques dans les politiques, programmes et travaux pertinents, nouveaux ou en cours, en particulier les processus et stratégies de planification du développement, dans tous les secteurs concernés et à différents niveaux, selon qu'il convient.

Ce document suit les recommandations de la sixième session de la conférence des parties à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques. Son élaboration a fait l'objet au préalable d'une vaste concertation de 2012 à 2015 et a suivi un processus à la fois intégratif, participatif, inclusif, spécifique et dynamique. Présentant l'état des lieux des changements climatiques au Cameroun, il ressort qu'au cours des cinq dernières décennies, l'on a observé une régression des précipitations, une augmentation de la température moyenne annuelle et une recrudescence des catastrophes telles que des éboulements, des coulées de boues, des sécheresses, des chutes de pierres, des glissements de terrain, etc.

En somme, la stratégie nationale d'adaptation aux changements climatiques présente des mesures d'ensemble interpellant les secteurs du pays, publics et privés, pour les aider à structurer leurs propres projets. En somme, les mesures proposées dans ce plan vont permettre une plus grande résilience et une plus grande capacité d'adaptation aux impacts des changements climatiques, et donc une meilleure gestion des catastrophes et risques engendrés par ce phénomène.

Le cadre politique de gestion des catastrophes et risques nécessite un appui de la coopération internationale pour l'implémentation de toutes les mesures qui y sont proposées.

3 La coopération internationale et la gestion des risques et catastrophes au Cameroun

Le Cameroun s'implique dans des programmes de coopération internationale en matière de gestion des risques et catastrophes aussi bien au niveau africain qu'au niveau universel.

3.1 La coopération au niveau africain

La coopération africaine relative à la gestion des risques et catastrophes se situe au niveau continental et au niveau sous régional de l'Afrique centrale.

L'Afrique est le seul continent au monde ayant connu une augmentation du nombre de catastrophes déclarées au cours de la dernière décennie. Vivement préoccupée par les souffrances et la perturbation des activités de développement qu'engendrent les catastrophes en Afrique et inspirée par la nouvelle donne interplanétaire, la troisième session ordinaire du sommet de l'Union africaine tenue en Éthiopie du 6 au 8 juillet 2004 a favorablement accueilli la stratégie régionale afri-

caine de réduction des risques de catastrophes⁴⁷, élaborée en collaboration avec le secrétariat du NEPAD, avec l'appui de l'ONU ainsi que de la Banque africaine de développement. Ce document qui présente la stratégie mise en place par les pays africains pour la réduction des risques de catastrophes afin de contribuer à l'avènement d'un développement durable et à l'éradication de la pauvreté en intégrant la réduction des risques de catastrophes aux initiatives de développement, a été entériné lors de la 10^e réunion ministérielle africaine sur l'environnement. Il suggère un certain nombre de grands axes d'action qui s'accordent avec le Cadre d'Action de Hyogo,⁴⁸ et qui sont susceptibles de faciliter la gestion des catastrophes sur le continent.

Le Conseil exécutif de l'Union africaine, lors de la huitième session ordinaire tenue du 16 au 21 janvier 2006 à Khartoum au Soudan, a approuvé le programme d'action africain 2006-2010 sur la réduction des risques de catastrophes élaboré conformément à la stratégie et a exhorté tous les États membres de l'Union et les communautés économiques régionales (CER) à la mettre en œuvre. Par ailleurs, la prolongation et l'enrichissement du programme d'action pour couvrir la période jusqu'en 2015 ont été débattus et acceptés à la deuxième réunion consultative de la plate-forme régionale en mai 2009, et adoptés par la conférence des ministres, puis approuvés par le conseil exécutif de l'Union africaine en 2010. Les CER ont de ce fait la responsabilité de coordonner les initiatives entre les États dans le cadre de la stratégie régionale africaine et d'opérationnaliser le programme d'action sur la base de leurs stratégies régionales de réduction des risques de catastrophes. C'est sous ce prisme que s'inscrit la stratégie régionale de la CEEAC pour la prévention des risques et la gestion des catastrophes et l'adaptation aux changements climatiques.⁴⁹ Elle s'appuie alors sur les priorités du Cadre d'Action de Hyogo et s'inscrit sur la vision tracée par l'Union africaine.

L'Afrique centrale est exposée à des risques de catastrophes de divers types, induisant une forte prévalence de vulnérabilité qui influe sur les efforts que mènent les États pour sortir du sous-développement. Aussi, au cours des trente dernières années, la région Afrique centrale a enregistré une série de catastrophes, dont les plus importantes auront été entre autres, les émanations de gaz toxiques, les éruptions volcaniques, les inondations, les glissements de terrain, les incendies et l'afflux des réfugiés. De surcroît, elle fait face à des intempéries, épidémies et à une multitude d'accidents de la voie publique. Ces populations sont exposées aux risques liés aux dangers suivants : les séismes, les éruptions volcaniques, les émanations de gaz, les

47 Voir ce document dans <https://www.unisdr.org/2005/task-force/workinggroups/wg-africa/NEPAD-DRR-Strategy-FRENCH.pdf>, consulté le 10 mars 2017.

48 Le cadre d'action de Hyogo est le principal instrument que les États membres des Nations unies ont adopté pour réduire les risques de catastrophes.

49 Voir ce document dans http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/drought/docs/CEEAC_2012_Stratégie-PRGC_adopte.pdf, consulté de 10 mars 2017.

coulées boueuses, les cyclones tropicaux, les inondations, les sécheresses, les tornades, les orages, les foudres, la pollution environnementale ou la déforestation, les diverses épidémies, pandémies, les incendies, les risques chimiques, les accidents aériens, maritimes, ferroviaires et routiers, les risques liés au terrorisme et les conflits armés avec leurs caravanes de réfugiés, etc. Face à cet état de choses, les États membres de la CEEAC reconnaissent le besoin de mettre en place une approche proactive, globalisante et soutenue de gestion des risques de catastrophes de manière à les prévenir et à réduire l'impact désastreux des aléas sur les vies et le développement socio-économique des populations de la région. C'est ainsi que l'élaboration d'une stratégie régionale Afrique de prévention des risques de catastrophe avait été décidée en juin 2003 au cours de la réunion consultative sur la prévention des risques de catastrophes en Afrique. Ce travail avait été précédé d'un état des lieux de la prévention des risques de catastrophes en Afrique dont les conclusions indiquaient des lacunes dans les domaines suivants : les structures institutionnelles, l'identification des risques, la gestion du savoir, la gouvernance et les réponses d'urgence.

Au terme d'un processus consultatif qui avait impliqué les Communautés économiques régionales et les États, la stratégie avait été officiellement reconnue en juillet 2004 lors du Sommet de l'Union africaine, tenu à Addis-Abeba en Éthiopie. Le but de la stratégie de la CEEAC pour la prévention des risques et la gestion des catastrophes dans la région Afrique centrale est de contribuer à l'atteinte du développement durable et à la diminution de la pauvreté à travers la réduction substantielle des impacts sociaux, économiques et environnementaux des catastrophes conformément à la stratégie régionale africaine et au Cadre d'Action de Hyogo. Au niveau des États de la CEEAC, la promotion des partenariats avec le secteur privé, les organisations intergouvernementales et non gouvernementales pourra constituer un apport important aux efforts de financement public.

3.2 La coopération au niveau mondial

Le Cameroun coopère avec l'Organisation internationale de la protection civile et avec le système des Nations unies en matière de gestion des catastrophes et de prévention des risques.

3.2.1 La coopération avec l'Organisation internationale de la protection civile

L'Organisation internationale de la protection civile (OIPC)⁵⁰ est une institution intergouvernementale qui a pour objectifde contribuer au développement par les États de systèmes propres à assurer la protection et l'assistance aux populations, ainsi qu'à sauvegarder les biens et l'environnement face aux catastrophes naturelles et dues à l'homme. L'OIPC fédère des structures nationales créées par les États dans le but de les unir et de favoriser la solidarité entre elles. En outre, elle a plusieurs missions visant entre autres à :

- développer et maintenir une liaison étroite entre les organisations s'occupant de la protection et du sauvetage des populations et des biens ;
- encourager et assurer l'échange d'informations, d'expériences, de cadres et d'experts entre les différents pays en matière de protection et de sauvegarde des populations et des biens ;
- recueillir et diffuser les informations sur les principes d'organisation, de protection et d'intervention concernant les dangers qui peuvent menacer les populations par suite d'inondations, de tremblements de terre, d'avalanches, de grands incendies, tempêtes, ruptures de barrage ou autres formes de destruction, de la contamination de l'air et de l'eau, ou par suite d'attaques au moyen d'engins modernes de guerre ;
- aider les membres à former parmi la population une opinion éclairée en ce qui concerne la nécessité viable de la prévention, de la protection et de l'intervention en cas de catastrophe ; et
- stimuler les recherches dans le domaine de la protection et du sauvetage des populations et des biens par la voie de l'information, de la publication d'études et par tout autre moyen approprié, etc.

Son fonctionnement est assuré par l'assemblée générale, le conseil exécutif et le secrétariat. Le Cameroun est admis comme membre de l'OIPC en 1989⁵¹ et entretient un excellent niveau de partenariat avec celle-ci, notamment dans le domaine de la formation des cadres de la direction de la protection civile et du corps national des sapeurs-pompiers. Le Cameroun a ratifié la convention- cadre d'assistance en matière de protection civile adoptée sous les auspices de l'OIPC le 22 mai 2000.⁵² À travers cette convention, les États-parties s'engagent à favoriser la coopération entre

50 La constitution de l'OIPC a été adoptée le 17 octobre 1966 et entrée en vigueur le 1er mars 1972.

51 Voir <http://www.icdo.org/fr/propos-de-loipc/membres/etats-membres>, consulté le 10 mars 2017.

52 Voir le décret n° 2002/018 du 18 janvier 2002 portant ratification de la convention-cadre d'assistance en matière de protection civile.

services de protection civile en matière de formation de personnel, d'échanges d'informations et d'expertise et à réduire les délais d'intervention⁵³

3.2.2 La coopération avec le système des Nations unies

La survenance des catastrophes au Cameroun a permis de prendre conscience non seulement de la pertinence de la politique de protection civile dans le pays, mais aussi de la nécessité d'un appui de la coopération bilatérale et multilatérale, notamment avec le système des Nations unies. À cet effet, parmi les institutions onusiennes la coopération avec l'Office de coordination des affaires humanitaires (OCHA) et celle avec le Programme des Nations unies pour le Développement (PNUD) en matière de gestion des catastrophes et risques sont remarquables.

Dans le souci de renforcer les moyens de lutte contre les catastrophes non seulement sur le plan opérationnel, mais aussi et surtout sur le plan stratégique, le Cameroun bénéficie de l'appui technique de l'OCHA. Cet appui technique s'est manifesté dans le cadre de l'élaboration du PNPGC en 1998. En septembre 2010, lors de l'atelier portant sur la préparation aux situations d'urgence et la familiarisation avec le système des Nations unies pour l'évaluation et la coordination en cas de catastrophe tenu à Yaoundé au Cameroun, il a été recommandé à l'OCHA de désigner un conseiller humanitaire auprès de la CEEAC.

Dans le but de faire face à la forte prévalence des risques, le gouvernement camerounais a opté pour une politique vigoureuse de prévention et de gestion des catastrophes. C'est ainsi que grâce au concours du PNUD, le plan national de contingence et le programme national de prévention et de gestion des catastrophes ont été élaborés. Le PNUD a en outre soutenu l'accompagnement technique et opérationnel de l'ensemble du processus de formulation du plan national d'adaptation aux changements climatiques.

En 2005, le Cameroun a participé à la conférence mondiale sur la prévention des catastrophes qui a adopté le cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015 : pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes. Ce cadre d'action de Hyogo a suscité, au niveau du Cameroun, la création de la plate-forme nationale pour la réduction des risques de catastrophes.

Pour le reste, le Cameroun coopère aussi avec le Fonds des Nations unies pour l'enfance, la Fédération internationale des sociétés de Croix-Rouge et du Croissant rouge ainsi qu'avec des partenaires techniques et financiers bilatéraux dans le domaine de la gestion des catastrophes et risques.

53 Voir l'article 2 de la convention-cadre d'assistance en matière de protection civile.

4 Conclusion

Trois décennies après la survenance de la catastrophe naturelle la plus meurrière du Cameroun indépendant, la catastrophe du lac Nyos, les pouvoirs publics semblent avoir pris conscience de ce que la prévention est la meilleure approche pour faire face à toute sorte de calamité. Même si aucune loi ne peut interdire la survenance des catastrophes, une politique préventive peut bien limiter les impacts de celles-ci. Cette politique préventive doit mettre l'accent sur l'éducation des populations en matière de risques et catastrophes et s'appuyer sur les communautés de base et la société civile afin de vulgariser les réflexes pour prévenir, sauver et secourir dans le contexte actuel de dégradation de l'environnement. Cette implication des populations à la base semble faire défaut actuellement au Cameroun.⁵⁴

Bibliographie indicative

- Dauphiné, A & D Provitolo, 2013, *Risques et catastrophes : observer, spatialiser, comprendre, gérer*, Paris, Armand Colin.
- Ministère de l'administration territoriale et de la décentralisation, 2006, *1986-2006 : Remember Lake Nyos, Rapport sur l'état de la protection civile au Cameroun*, Yaoundé, Ministère de l'administration territoriale et de la décentralisation.
- Picard, M & E Powrie, 2016, Disaster risk management law and policy, in: Ruppel, OC & K Ruppel-Schlichting (eds), 2016, *Environmental law and policy in Namibia*, 3rd edition, Windhoek, Hans-Seidel-Foundation, 371-388.
- Yanou Tchingankong, M, 2014, La gestion par le haut des catastrophes au Cameroun. Une expression de l'apprentissage étatique des politiques publiques, 18 & 19, (1-2), *Polis-Revue Camerounaise de Science Politique*, 101-127.

54 Yanou Tchingankong (2014).

