



IDRL en Haïti

Étude du cadre juridique pour faciliter et réglementer la réponse internationale en cas de catastrophes

Avec le soutien de



En coopération avec



www.ifrc.org
Sauver des vies, changer les mentalités.

 Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

www.ifrc.org

Sauver des vies, changer les mentalités.



L'action de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge est guidée par la Stratégie 2020, dont les trois objectifs stratégiques sont:

1. sauver des vies, protéger les moyens d'existence et renforcer le relèvement après les catastrophes et les crises ;
2. promouvoir des modes de vie sains et sûrs ;
3. promouvoir l'intégration sociale et une culture de non-violence et de paix.

À propos de ce rapport

Ce rapport a été commandé par la HumAk, la Croix Rouge Norvégienne, la FICR, et la Croix-Rouge Haïtienne et rédigé par Isabelle Granger, Coordinatrice du Programme IDRL pour les Amériques. Il analyse les cadres juridiques et politiques haïtiens actuels qui ont trait à la réception d'aide internationale en cas de catastrophe.

À propos du Programme IDRL

Le Programme des règles, lois et principes applicables aux actions internationales en cas de catastrophe (IDRL) de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR) vise à réduire la vulnérabilité humaine par la promotion de la préparation juridique aux catastrophes. Il travaille dans trois domaines: (1) collaboration avec les Sociétés nationales de la Croix Rouge et du Croissant-Rouge et autres partenaires pour offrir une assistance technique aux gouvernements sur les questions de droit applicables en cas de catastrophe; (2) renforcement des capacités des Sociétés nationales et autres parties intéressées en cas de catastrophes, et (3) diffusion, sensibilisation et recherche.

© Fédération internationale des Sociétés de la Croix- Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, 2012.

La présente publication peut être photocopiée en partie ou dans sa totalité à condition que la source soit indiquée. La Fédération internationale apprécierait d'être informée de toute utilisation faite de ce document. Les demandes de reproduction à des fins commerciales doivent être adressées à la Fédération internationale, à l'adresse suivante: secretariat@ifrc.org.

Case postale 372
CH-1211 Genève 19
Suisse
Téléphone : +41 22730 4222
Télécopie : +41 22733 0395
Courriel : secretariat@ifrc.org
Site Internet: www.ifrc.org

Photo de couverture: Benoit Matsha-Carpentier/IFRC

Sommaire

Sommaire exécutif	5
.....	
Résumé des principaux résultats de cette étude	6
Résumé des principales recommandations de cette étude	9
Remerciements	11
.....	
Acronymes	12
.....	
Chapitre 1	
Historique et méthodologie	13
.....	
Historique de l'étude	14
Méthodologie	15
Chapitre 2	
Vue d'ensemble du cadre juridique	17
.....	
Vue d'ensemble des textes internationaux et régionaux pertinents applicables à Haïti	18
Vue d'ensemble du cadre juridique et institutionnel haïtien pour la réponse aux désastres	18
Chapitre 3	
Résultats	20
.....	
Dispositions institutionnelles concernant la réponse aux désastres	21
Rôle de la Croix-Rouge Haïtienne	27
Alerte rapide et demande d'assistance et de secours externe	28
Statut juridique des entités d'assistance de secours	31
Dispositions douanières pour l'entrée de biens de secours suite à un désastre	34
Gestion du personnel étranger pendant un désastre	41
Transport après le désastre	45
Qualité de l'aide et Coordination	46

Chapitre 4	
Conclusion	50
.....	
Annexe A - Documents consultés	54
.....	
Annexe B - Liste des personnes consultées	55
.....	
Annexe C - Liste des articles médiatiques consultés	57
.....	

Sommaire exécutif

Le 12 janvier 2010, un séisme de 7,3 sur l'échelle de Richter a frappé Haïti, et plus particulièrement sa capitale Port-au-Prince ainsi que ses alentours. Plus de 230 000 personnes ont perdu la vie lors de cette catastrophe qui a également causé le déplacement de plus de deux millions de personnes.

L'effondrement de la capitale a eu par ailleurs de graves répercussions sur les institutions centralisées de ce pays qui se sont trouvées particulièrement fragilisées.

Bien que de multiples acteurs internationaux, tels que la force de maintien de la paix de l'ONU ayant pour mandat d'assurer la stabilisation du pays et le rétablissement de la sécurité depuis 2004, ou encore de nombreuses agences onusiennes et du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et de multiples ONG se trouvaient déjà en Haïti avant le séisme, leur capacité de réponse a également été affaiblie par cette catastrophe.

La vulnérabilité de l'ensemble des acteurs gouvernementaux et internationaux touchés par le désastre a dans un premier temps retardé la coordination de leur réponse. Néanmoins, dès les premières heures suivant la catastrophe, la très importante mobilisation de la communauté internationale a donné lieu à une réponse internationale de grande ampleur, manifestée par un déploiement exceptionnel de biens et de personnel humanitaire.

Ce projet d'assistance technique en Haïti vise à faire des recommandations au gouvernement haïtien quant à la meilleure manière de renforcer son cadre juridique pour la réponse internationale en cas de catastrophe, en particulier dans le contexte de la réponse actuelle au tremblement de terre. Il est basé sur les "Lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationale des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe" ("Lignes directrices IDRL") adoptées à l'unanimité par les Etats membres des Conventions de Genève lors de la 30ème Conférence internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en novembre 2007.

Une consultante engagée par la Fédération internationale des Sociétés de la Croix Rouge et du Croissant Rouge (FICR), en support à la Croix-Rouge Haïtienne (CRH), a mené les recherches juridiques ainsi que les entrevues avec les acteurs concernés. Des représentants des autorités gouvernementales au niveau national et provincial, des organisations internationales et ONG contribuant aux efforts de réponse sur place, ainsi que des institutions académiques, ont été consultés.

L'ensemble des représentants gouvernementaux et internationaux rencontrés dans le cadre de ce projet ont affirmé l'importance de l'étude pour Haïti. Ils ont également fait part de leur intérêt pour la rédaction d'un projet de loi tenant compte des mécanismes déjà mis en place lors de la réponse au tremblement de terre de janvier 2010 et basé sur les Lignes directrices IDRL ainsi que les recommandations de ce rapport. En effet, le pays étant sujet régulièrement aux catastrophes naturelles, l'élaboration d'une loi établissant l'ensemble des procédures à mettre en œuvre en cas de désastre ainsi que leurs conditions d'application, a été reconnue par tous comme indispensable.

Résumé des principaux résultats de cette étude

Cadre juridique et institutionnel

Haïti est partie à plusieurs conventions internationales pertinentes dans le contexte de la réponse internationale en cas de désastre. Toutefois, malgré le caractère auto-exécutoire des conventions internationales ratifiées en droit interne haïtien, sur le plan pratique, l'Etat haïtien n'adopte pas toujours les mesures administratives, législatives ou réglementaires permettant la mise en œuvre de ces conventions.

En ce qui concerne les dispositions législatives en vigueur ayant une incidence sur les actions internationales en cas de catastrophes, elles se trouvent fragmentées à travers divers instruments juridiques. Nombreuses dispositions législatives ont été adoptées de façon ad hoc suite à la survenance du séisme.

Le Plan national de gestion des risques et des désastres et le Plan de réponse aux urgences sont les principaux documents de référence pour la gestion des désastres au pays, bien qu'ils n'aient pas force de loi. Ils ont à lire de concert avec la loi sur l'état d'urgence d'avril 2010 (abrogeant la loi sur l'état d'urgence de septembre 2008).

Personne ressource

Selon le Plan national de gestion des risques et des désastres et le Plan de réponse aux urgences, la Direction de la Protection Civile assume le rôle principal de coordination de l'ensemble des actions de réponse aux désastres des différents Ministères, comités et organisations (incluant préparation, alerte-alarme, réponse et réparation). Le Plan de réponse aux urgences attribue à différents Ministères les domaines fonctionnels de responsabilité pour les actions de réponse, réhabilitation et reconstruction suite à un désastre. Le Ministère des Affaires Etrangères est entre autres responsable de la communication de l'information relative au désastre aux acteurs internationaux et l'identification du type d'aide à solliciter des acteurs internationaux.

La Commission intérimaire pour la reconstruction d'Haïti a été créée par la loi sur l'état d'urgence d'avril 2010, afin d'assurer la coordination et un déploiement efficace des ressources financières disponibles et appuyés par les nombreux acteurs internationaux présents.

Alerte rapide

Les systèmes d'alerte rapide sont la responsabilité des Comités départementaux, communaux et locaux de Gestion des Risques et des Désastres. Le Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales, à travers de la Direction de la Protection Civile, assume quant à lui la fonction d'analyse et de diffusion des informations sur un désastre annoncé ou en cours, afin de faciliter les activités globales d'assistance.

Appel à la solidarité internationale

La loi sur l'état d'urgence prévoit que le gouvernement est habilité, une fois l'état d'urgence instauré, à faire appel à la solidarité internationale. Toutefois, les conditions et modalités de demande d'assistance et de secours externe ne sont pas définies. Les acteurs consultés lors de cette étude soutiennent qu'une demande d'assistance internationale serait automatique une fois l'état d'urgence déclaré et valablement signé par

le Président de la République ou le Premier Ministre. Suite au séisme, une demande verbale d'assistance aurait été formulée.

Assistance militaire

Les entretiens réalisés ont révélé que le gouvernement haïtien a formellement sollicité l'aide de l'armée américaine, par le biais du Président de la République. Très tôt après le séisme, l'armée américaine a donc été responsable du contrôle des vols humanitaires et du trafic maritime. Dans les jours suivants la prise en charge de l'aéroport par cette dernière, de nombreuses critiques se sont élevées à l'encontre des stratégies américaines refusant d'autoriser les vols humanitaires à atterrir afin de favoriser les vols militaires destinés à augmenter les troupes au pays. Suite à la conclusion d'un accord entre le Programme alimentaire mondial de l'ONU et l'armée américaine, une liste de priorités pour l'attribution des atterrissages a été fixée en consultation avec le gouvernement haïtien, ce qui a permis d'augmenter de façon significative l'arrivée des avions transportant l'aide humanitaires au pays, prioritairement à ceux transportant de nouvelles troupes et équipements de sauvetage.

Éligibilité et enregistrement des ONG

Afin de jouir de la personnalité civile ainsi que des prérogatives et privilèges qui y sont attachés, les ONG doivent préalablement effectuer l'enregistrement auprès du Ministère de la Planification et de la Coopération Externe et plus particulièrement auprès de l'Unité de Coordination des Activités des ONG. La procédure est prévue par le décret de 1989 sur les ONG internationales et locales. Suite au séisme, les procédures existantes n'ont pas permis l'enregistrement rapide des acteurs internationaux, puisque le système existant concerne avant tout les ONG menant des activités d'aide au développement à long terme au pays, et non pas celles venues pour répondre à une situation d'urgence au court terme. Pour accélérer la procédure d'enregistrement qui peut prendre jusqu'à six mois en temps normal, le Ministère de la Planification et de la Coopération Externe a mis en place une procédure prévue par le décret de 1989, ce qui a permis de réduire considérablement les délais d'enregistrement. Toutefois, un très grand nombre d'ONG n'ont pas entamé ou complété les démarches d'enregistrement, en plus d'agir en dehors de tout mécanisme de coordination et de contrôle. À défaut de capacité administrative suffisante dans les premiers mois suivant le séisme, les autorités haïtiennes n'ont pas réussi à empêcher les ONG non enregistrées de conduire leurs opérations.

Dispositions douanières

Le Code douanier du 5 mars 1987 ne comporte pas de mesure d'urgence dans les cas de catastrophes. Toutefois, un nouveau Code douanier est actuellement en cours d'être voté au Parlement haïtien. Diverses phases peuvent être distinguées en ce qui concerne les dispositions douanières suite au séisme. Dans un premier temps, tous les biens ont pu entrer dans le pays sans contrôle ni frais.

Ensuite, l'Administration Générale des Douanes a mis en place des procédures spéciales facilitant le dédouanement de certains produits destinés aux victimes du séisme, soit les « Procédures pour faciliter le dédouanement des produits et articles destinés aux victimes du tremblement de terre du 12 janvier 2010 ». Ces procédures, conçues pour une durée de trois mois, ont provisoirement suspendu certaines formalités douanières pour une liste d'articles nécessaires aux bénéficiaires de l'aide internationale.

A échéance des trois mois, la procédure ordinaire de dédouanement a été réintroduite. Suite à la survenance de l'épidémie de choléra au pays, de nouvelles mesures douanières spéciales ont été adoptées.

Malgré les procédures spéciales mises en place suite au séisme, des délais importants dans l'entrée du matériel humanitaire au pays ont affecté de nombreuses organisations. Entre autres, le nombre important d'organisations humanitaires qui ont manifesté leur soutien à la suite du séisme et l'afflux massif de biens humanitaires dits « non essentiels » ont contribué à la création de délais et goulots d'étranglements aux douanes. Des délais ont aussi été créés en raison de la quantité importante de biens humanitaires non déclarés qui sont entrés au pays suite au séisme, le défaut de présentation de la documentation nécessaire au dédouanement, et les ressources limitées de l'Administration Générale des Douanes. Les biens non éligibles en vertu des procédures spéciales, et en particulier les véhicules, ont particulièrement causés problème.

La remise en place de la procédure ordinaire a aussi favorisé délais et blocages dans l'administration de l'aide humanitaire essentielle aux victimes du séisme. Entre autres, les heures de travail officielles des douaniers aux terminaux posent une contrainte de taille au dédouanement rapide des biens humanitaires.

Entrée du personnel humanitaire

La loi haïtienne ne prévoit pas de disposition spécifique propre aux visas du personnel de secours et d'assistance. Les ressortissants de presque tous les pays ont pu entrer dans le pays sans visa et gratuitement suite au séisme, bénéficiant d'un droit de séjour de 90 jours. Or, cette pratique peut constituer une porte d'entrée à de nombreux abus. En effet, tout organisation, association, église et individu ont pu entrer dans le pays librement et travailler en dehors de tout mécanisme de contrôle et de coordination, à l'extérieur du cadre légal existant, sans s'enregistrer auprès du gouvernement, ni respecter les standards internationaux au niveau de l'aide humanitaire.

Reconnaissance des qualifications professionnelles

Le Ministère de la Santé Publique et de la Population est l'autorité compétente en matière de reconnaissance des qualifications professionnelles du personnel étranger, en particulier des qualifications médicales. Toutefois, aucune disposition ne prévoit la reconnaissance des diplômes du personnel étranger suite à un désastre. Par ailleurs, en vertu du Décret du 25 mars 1974 sur le Collège des ingénieurs et architectes haïtiens, les ingénieurs et architectes étrangers ne sont autorisés à travailler en Haïti que dans les domaines où les cadres professionnels haïtiens sont inexistantes ou insuffisants. Cette règle ne semble pas appliquée en pratique.

Transport après le désastre

Suite au détournement de plusieurs vols humanitaires dans les premiers jours suite au séisme, les organisations ont été contraintes de détourner les biens humanitaires par la République Dominicaine. Or cela a créé des délais importants dans l'administration de l'aide humanitaire.

Qualité de l'aide

Dans son ensemble, l'assistance internationale a manifestement sauvé de nombreuses vies en réponse au tremblement de terre. Cependant, la qualité de cette assistance a varié énormément. De nombreuses organisations, associations, églises ou particuliers sont arrivés en Haïti sans aucune préparation. En l'absence de compétence, d'expérience et/ou d'autonomie, ils ont épuisé des ressources qui auraient été d'un meilleur usage pour les victimes directes du séisme. Or, il semblerait que la majorité de l'aide ait été délivrée par une minorité d'acteurs internationaux présents, soit par les acteurs internationaux dits « professionnels » qui comptent sur une longue expérience dans le domaine de l'assistance internationale d'urgence.

Des donations massives mais désorganisées de biens humanitaires ont causé les mêmes difficultés, et des goulots d'étranglement. L'arrivée de ces biens humanitaires ne correspondant pas aux besoins identifiés et ne respectant pas les standards de qualité internationaux, ont retardé l'arrivée de l'aide nécessaire, de qualité et conforme aux standards internationaux pour les opérations d'urgence de secours.

Coordination

Le manque de coordination par les différents fournisseurs d'aide en Haïti, ainsi que l'afflux massif d'organisations humanitaires et nombreux médias ont aussi représenté un obstacle majeur à l'effort humanitaire. Ils ont fait pression sur des ressources déjà limitées telles que l'eau et le carburant, et contribué à congestionner les axes routiers ainsi que l'aéroport, retardant par conséquent la distribution de l'aide.

De plus, de multiples ONG, groupes religieux ou individus, même certains gouvernements étrangers, ne connaissaient pas les mécanismes de coordination établis des « clusters » et n'avaient pas l'expérience des situations internationales de secours d'urgence, ce qui a posé des défis considérables et affecté l'effectivité et la qualité de la réponse humanitaire suite au séisme. Cette absence de coordination a créé des problèmes pour les autorités haïtiennes qui ne savaient pas toujours qui était présent sur leur territoire, cela a défavorisé la reprise de leur leadership dans la réponse à la catastrophe des autorités locales, en plus d'affecter directement les autres acteurs internationaux qui tentaient d'effectuer leur travail conformément aux mécanismes de coordination établis.

Résumé des principales recommandations de cette étude

Cette étude recommande que soit renforcé le cadre législatif et institutionnel intégral en matière de prévention, d'atténuation, de préparation, de secours et de relèvement initial dans les domaines applicables à l'assistance internationale en cas de catastrophe. Dans l'attente du développement de ce cadre législatif et institutionnel, ce rapport recommande l'adoption d'une réglementation intérimaire qui pourrait être utilisée immédiatement alors que les discussions prennent cours pour l'adoption d'une nouvelle loi.

Entre autres, cette étude recommande des renforcements législatifs et institutionnels en regard des points suivants:

- les procédures liées à l'assistance internationale et les rôles et responsabilités des Ministères pour les questions liées à l'assistance et la coordination de l'aide internationale et nationale devraient être définis dans un cadre juridique et mis en pratique.

Par exemple, le Plan national de gestion des risques et désastres et le Plan de réponse aux urgences devraient être dotés d'une force légale;

- les conventions internationales ratifiées pertinentes à la réponse internationale suite à une catastrophe devraient être mise-en-œuvre afin d'assurer leur applicabilité en droit interne;
- le rôle et les domaines fonctionnels de responsabilité des actions de réponse de la Croix-Rouge haïtienne devraient être ancrés au sein de la législation principale sur la gestion de désastre du pays;
- les procédures d'alerte rapide devraient être précisées et devraient considérer les mécanismes d'information au Coordonateur des Nations Unies pour les secours d'urgence; en ce qui concerne le déclenchement des opérations internationales de secours et d'assistance, les conditions et modalités de demande d'assistance et de secours externe devraient être précisées;
- en ce qui concerne l'assistance militaire qui pourrait être requise dans le future pour une opération de secours, les conditions au déploiement devraient être entendues préalablement entre les Etats impliqués;
- une procédure d'enregistrement des ONG spécifique aux situations de désastre, permettant aux organisations d'être reconnues et de pouvoir exercer leurs activités au pays plus rapidement tout en respectant la loi haïtienne, devrait être élaborée; le Code douanier devrait détailler les pratiques et procédures douanières applicables aux situations d'urgence et périodes de recouvrement initial, en tenant compte des recommandations de cette étude;
- les critères et conditions afin de pouvoir bénéficier de facilités juridiques au pays devraient être établis pour les organisations humanitaires prêtant assistance, afin d'éviter les abus.
- Le cadre juridique devrait prévoir des procédures adaptées au contexte d'opérations de secours et de relèvement initial suite à un désastre; suite à la survenance d'une catastrophe, des procédures de contrôle devraient être établies tant au niveau du trafic aérien, routier et maritime, afin de favoriser l'entrée des biens humanitaires conformes aux besoins humanitaires prioritaires identifiés dans l'appel;
- pour pallier aux problèmes de qualité de l'aide et de coordination identifiés dans l'étude, des critères d'admissibilité pour les organisations humanitaires prêtant assistance devraient être établis avant la survenance d'une nouvelle catastrophe. Les facilités juridiques ne devraient être accordées qu'aux organisations humanitaires admissibles, telles identifiées par le gouvernement.

Remerciements

La Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant Rouge (FICR) souhaite remercier HumAk¹ et la Croix-Rouge Norvégienne pour son soutien financier.

Le rapport a été rédigé par Mrs. Isabelle Granger, Coordinatrice du Programme IDRL pour les Amériques pour la FICR.

La FICR désire remercier Ms. Anne Lardy, consultante engagée par la FICR qui a mené les recherches juridiques ainsi que les entrevues avec les acteurs concernés en Haïti, ainsi que Dr. Guiteau Jean-Pierre, Directeur Exécutif de la Croix-Rouge Haïtienne, Ms. Audrey Baete, stagiaire au département juridique de la FICR, Ms. Nazli Sannier, Croix Rouge Française, Mr. Olivier Lockner, Délégué logistique pour l'opération Haïti, et Guetson Lamour, Croix Rouge Haïtienne, pour leur apport technique dans la réalisation de ce rapport.

L'équipe de recherche a également largement bénéficié des avis juridiques fournis par Maître Joseph Léon Saint-Louis, des représentants des autorités gouvernementales au niveau national et régional, des organisations internationales et ONG contribuant aux efforts de réponse sur place, ainsi que des institutions académiques qui ont été consultées. La FICR désire également remercier ces derniers pour leur contribution à ce rapport.

¹ Plus d'information: www.humak.no

Acronymes

AGD	Administration Générale des Douanes
Conseil national	Conseil National de Gestion des Risques et des Désastres
COU	Centre d'Opérations d'Urgence
CRH	Croix-Rouge Haïtienne
DGI	Direction Générale des Impôts
Direction PC	Direction de la Protection Civile
FICR	Fédération Internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge
GACI	Groupe d'Appui de la Coopération Internationale
IDRL	International Disaster Response Laws, Rules and Principles
Lignes directrices IDRL	Lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationale des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe
MAE	Ministère des Affaires Etrangères
MEF	Ministère de l'Economie et des Finances
MICT	Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales
MINUSTAH	Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en Haïti
MPCE	Ministère de la Planification et de la Coopération Externe
MSP	Ministère de la Santé Publique et de la Population
MTPTC	Ministères des Travaux Publics, des Transports et des Communications
OAVCT	Office Assurance Véhicules Contre Tiers
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
ONG	Organisation non-gouvernementale
PAM	Programme Alimentaire Mondial
PNS	Sociétés Nationales Participantes
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
Plan de réponse	Plan National de Réponse aux Urgences
Système national	Système National d'intervention
Secrétaire permanent	Secrétariat Permanent de Gestion des Risques et des Désastres
UCAONG	Unité de Coordination des Activités des Organisations Non Gouvernementales

IDRL en Haïti
Étude du cadre juridique pour faciliter et réglementer la
reponse internationale en cas de catastrophes

Chapitre 1

Historique et méthodologie

Historique de l'étude

Le tremblement de terre du 12 janvier 2010 qui a frappé de plein fouet la région Ouest d'Haïti, et notamment sa capitale Port-au-Prince, a causé la mort d'environ 230 000 personnes. Cette catastrophe a également causé le déplacement de plus de deux millions de personnes. En date de ce rapport, environ un million de personnes vivent dans des camps et demeurent hautement vulnérables.

Le gouvernement haïtien a lui-même été touché par le séisme. Les infrastructures principales telles que port, aéroport, édifices de l'administration publique² (dont le Palais présidentiel, le Parlement et le Palais de Justice), réseaux de communication, réseaux routiers et hôpitaux ont été endommagés, voire détruits, freinant la capacité du gouvernement à réagir à cette situation d'urgence ou coordonner la réponse humanitaire.

Les organisations internationales et les organisations non-gouvernementales (ONG) déjà présentes en Haïti ont également subi des pertes sérieuses. Dans les semaines suivant la catastrophe, une réponse internationale massive s'est manifestée par l'intervention de centaines d'organisations et de douzaines de pays étrangers. Bien qu'amenant des apports indispensables à la survie et à la dignité de centaines de milliers de sinistrés, cette assistance a également présentée des défis importants. Comment faire pour accélérer l'entrée et la dissémination de cet aide sans sombrer dans un chaos d'articles de secours inappropriés et de personnel non-qualifié?

C'est exactement ce genre de question qui a mené la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR) à lancer son "Programme international des règles, lois et principes applicables aux actions internationales en cas de catastrophe" (« Programme IDRL ») en 2001, afin d'examiner les questions réglementaires liées aux opérations internationales de secours et de relèvement initial. Depuis, le Programme IDRL a réalisé plus d'une vingtaine d'études nationales et régionales et a réuni les gouvernements, Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, ONG et agences des Nations Unies afin d'identifier les problèmes communs à ces opérations. Ces études ont permis de mettre en évidence une série de problèmes juridiques concernant l'intervention des secours internationaux qui peuvent s'expliquer par un manque de préparation en amont au niveau national: des obstacles quant à l'accès (notamment des difficultés à obtenir des visas, des délais d'autorisation, divers frais et impôts aux douanes, et des problèmes de reconnaissance de la personnalité juridique de certaines organisations) ou encore des défaillances dans les contrôles de la qualité et dans la coordination et la complémentarité des secours internationaux pour ne citer que quelques exemples.

En 2006-2007, le Programme IDRL a mené un processus de consultation global afin de développer les "Lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationale des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe" (« Lignes directrices IDRL »). Ces Lignes directrices ont été développées à partir des standards et lois existants en droit international dans le but de fournir des solutions pratiques aux problèmes courants relevés ci-dessus. Elles ont été adoptées à l'unanimité par les Etats membres des Conventions de Genève – dont Haïti – lors de la 30ème Conférence internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en novembre 2007. A cette occasion, les gouvernements ont été incités à utiliser ces Lignes directrices afin de renforcer leurs cadres juridiques pour la réponse

² Entre 17 à 20 pourcent des employés publics ont perdu la vie, et 27 des 28 édifices publics ont été détruits. Farmer, Dr. Paul, *Testimony to the Congressional Black Caucus: Focus on Haiti*, 27 July 2010.

internationale en cas de catastrophe et tant la FICR que les Sociétés nationales ont été invitées à promouvoir et soutenir ces efforts.

C'est dans cette perspective que la FICR a décidé d'entreprendre cette étude en coopération avec la Croix-Rouge haïtienne (CRH). L'objectif principal de l'étude est de donner des recommandations au gouvernement haïtien en accord avec les Lignes directrices IDRL, sur les domaines du cadre législatif et des procédures applicables à l'assistance internationale en cas de catastrophe, qui pourraient être renforcés ou développés.

Dans le contexte de l'afflux massif d'assistance internationale qui a suivi le tremblement de terre en Haïti le 12 janvier 2010, cette étude a également pour but de fournir des recommandations pratiques au gouvernement haïtien sur les mécanismes qu'il pourrait mettre en place afin de faciliter la gestion actuelle de l'aide internationale.

Méthodologie

L'étude identifie les différentes questions et problèmes juridiques liés à l'afflux d'acteurs internationaux en réponse au tremblement de terre en Haïti, en utilisant les Lignes directrices IDRL comme cadre d'analyse.

En particulier, l'analyse a porté sur les questions suivantes:

- Les problèmes survenus au niveau de la facilitation et de la réglementation de l'aide internationale d'après différentes sources, incluant les médias, les acteurs gouvernementaux, les organisations internationales, le Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, et les ONG;
- Les mécanismes mis en place pour la facilitation et la supervision de l'aide internationale;
- Le cadre législatif national en vigueur, régissant la réponse internationale en cas de catastrophe³.

L'étude s'est déroulée sur une période de 6 semaines, incluant des entretiens individuels et la rédaction du rapport final. La consultante Anne Lardy a effectué une visite à Port-au-Prince du 6 septembre au 5 octobre 2010. Dans le cadre de ses recherches, la consultante s'est entretenue avec des représentants de diverses organisations (OXFAM, Save the Children, OCHA, FICR, CRH, GOAL Ireland) ainsi qu'avec des représentants du Gouvernement haïtien (Ministère des Affaires Etrangères, Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales, Administration Générale des Douanes, Unité de Coordination des Activités des ONG, Service de l'Immigration et de l'Emigration, entres autres)⁴. Une réunion intersectorielle a également été organisée avec les représentants du Gouvernement haïtien ci-haut nommés, la FICR et la CRH, en septembre 2010. Cette réunion a notamment permis de présenter les objectifs de l'étude et d'établir des contacts essentiels afin de mener des entretiens individuels dans le cadre de l'étude. Lors de cette réunion, les représentants gouvernementaux ont exprimé le souhait de mettre en place une commission intersectorielle ayant pour but de se concerter et de rédiger un projet de loi tenant compte des recommandations de cette étude. L'appui de la FICR et de la CRH a été sollicité dans ce contexte.

La recherche juridique a en outre été complétée par le recensement de diverses expériences et la compilation de documents pertinents lors de ces entretiens ont permis

³ Annexe A.

⁴ Annexe B.

de déterminer les principaux défis juridiques auxquels ont fait face, ou auxquels font toujours face, les différents acteurs opérant en Haïti. De nombreux articles médiatiques ont aussi été consultés⁵.

Il est important de mentionner que la difficulté d'accès aux textes juridiques a constitué un défi majeur dans la réalisation de cette étude; la bibliothèque nationale ayant été détruite lors du tremblement de terre.

Il convient enfin de souligner que compte tenu de la courte durée de l'étude, les recommandations de cette étude ne prétendent pas être exhaustives.

⁵ Annexe C.

IDRL en Haïti
Étude du cadre juridique pour faciliter et réglementer la
reponse internationale en cas de catastrophes

Chapitre 2

Vue d'ensemble du cadre juridique

Vue d'ensemble des textes internationaux et régionaux pertinents applicables à Haïti

Haïti est partie à plusieurs conventions internationales pertinentes dans le contexte de cette étude. Haïti a notamment adhéré aux conventions suivantes:

- La Convention de Chicago relative à l'aviation civile internationale, dont l'Annexe 9 ⁶;
- La Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies ⁷;
- La Convention du 21 Novembre 1947 sur les Institutions Spécialisées des Nations-Unies⁸
- Le Règlement sanitaire international⁹;
- La Convention de Tampere sur les télécommunications d'urgence (signée mais non ratifiée)¹⁰;

Les traités et conventions ont, dans le système juridique haïtien, une hiérarchie supra légale et infra-constitutionnelle. En termes plus clairs, ils sont supérieurs à la loi, mais inférieurs à la Constitution. Selon la Constitution: « Les traités ou accords internationaux, une fois sanctionnés et ratifiés dans les formes prévues par la Constitution, font partie de la législation du pays et abrogent les lois qui leur sont contraires »¹¹.

Dans le système juridique haïtien, les traités et conventions ratifiés ont un caractère auto-exécutoire: une fois ratifiés sous forme de Décret par le Parlement réuni en Assemblée Nationale, ils sont directement applicables dans le droit interne¹². Cependant, la ratification doit être accompagnée d'une promulgation par le Chef de l'Etat et d'une publication du texte du traité dans le journal officiel de la République.

Malgré ce caractère auto-exécutoire, les dispositions des traités et conventions ne sont pas toujours de nature à être directement applicables en droit interne puisque sur le plan pratique, l'Etat haïtien n'adopte pas toujours les mesures administratives, législatives ou réglementaires permettant la mise en œuvre des conventions internationales ratifiées.

Vue d'ensemble du cadre juridique et institutionnel haïtien pour la réponse aux désastres

En ce qui concerne les lois haïtiennes et plans nationaux ayant une incidence sur les actions internationales en cas de catastrophes, on peut entre autres citer:

- le Décret du 5 octobre 1989¹³ modifiant la loi du 13 décembre 1982 régissant les ONG;
- le Décret du 25 mars de 1974 sur les ingénieurs et les architectes ¹⁴;
- le Code du Travail¹⁵;
- le Décret relatif à l'immatriculation et à la circulation des véhicules ¹⁶;
- la Loi portant révision de la loi sur l'assurance véhicules contre tiers ¹⁷;

⁶ <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3dec6bce2.html>

⁷ <http://www.ifrc.org/Docs/idrl/I215EN.pdf>

⁸ <http://www.ifrc.org/Docs/idrl/I295EN.pdf>

⁹ http://whqlibdoc.who.int/publications/2008/9789241580410_eng.pdf

¹⁰ <http://www.ifrc.org/Docs/idrl/I271EN.pdf>

¹¹ Voir Constitution de 1987, article 276-2.

¹² Idem, article 276-1.

¹³ Journal officiel de la République d'Haïti le Moniteur No.77, jeudi 5 octobre 1989.

¹⁴ Journal officiel de la République d'Haïti le Moniteur No. 30, 8 avril 1974.

¹⁵ Code du Travail, Décret du 24 février 1984 actualisant le Code du travail du 12 septembre 1961.

¹⁶ Journal officiel de la République d'Haïti le Moniteur Spécial No. 1, vendredi 26 mai 2006.

¹⁷ Journal officiel de la République d'Haïti le Moniteur No. 76, jeudi 9 octobre 2003.

- le Plan national de gestion des risques et des désastres¹⁸;
- le Plan de réponse aux urgences¹⁹.

Suite au séisme du 12 janvier 2010, le Gouvernement haïtien a mis en place des procédures spéciales destinées à faire face à la catastrophe et spécifiques à la réponse internationale au désastre. On peut citer:

- l'Arrêté Présidentiel du 16 janvier 2010²⁰ déclarant l'état d'urgence;
- les Procédures pour faciliter le dédouanement des produits et articles destinés aux victimes du tremblement de terre du 12 janvier 2010²¹;
- la loi sur l'état d'urgence du 15 avril 2010²² abrogeant la loi sur l'état d'urgence de septembre 2008²³;
- l'Arrêté du Président d'Haïti et du Conseil des ministres du 21 avril 2010²⁴ qui porte organisation et fonctionnement de la Commission Intérimaire pour la Reconstruction d'Haïti.

Il est à noter que ces procédures ont été adoptées de façon ad hoc, et les entrevues réalisées ont révélé qu'elles ne sont pas bien connues des divers acteurs internationaux impliqués dans la réponse au désastre.

¹⁸ Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales, Direction de la Protection Civile, février 2001.

¹⁹ Système national de gestion du risque, mise à niveau de septembre 2009.

²⁰ Journal officiel de la République d'Haïti le Moniteur No.7, 25 janvier 2010.

²¹ Ministère de l'Économie et des Finances, Facilitation de dédouanement de l'aide aux victimes du tremblement de terre du 12 janvier 2010.

²² Journal officiel de la République d'Haïti le Moniteur No. 29, 19 avril 2010.

²³ Journal officiel de la République d'Haïti le moniteur No. 83, 10 septembre 2008.

²⁴ Palais National à Port-au-Prince, 21 avril 2010.

IDRL en Haiti
Étude du cadre juridique pour faciliter et réglementer la
reponse internationale en cas de catastrophes

Chapitre 3

Résultats

Dispositions institutionnelles concernant la réponse aux désastres

Suite au Cyclone Georges de 1998, le Gouvernement haïtien s'est engagé à mettre en œuvre un Plan national de gestion des risques et des désastres²⁵ (« Plan national de gestion ») ainsi qu'un Système National d'intervention (« Système National ») plus efficace. Le Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales (MICT), via la Direction de la Protection Civile (« la Direction PC ») qui est placée dans le champ des attributions de ce dernier²⁶, est responsable de la mise en œuvre de ce système. Une composante importante du Système National est le Plan de réponse aux urgences (« Plan de réponse »), qui souligne les rôles et responsabilités des organisations gouvernementales dans la réponse aux désastres²⁷.

Selon le Plan national de gestion et le Plan de réponse, la Direction PC assume le rôle principal de coordination de l'ensemble des actions de réponse aux désastres des différents Ministères, comités et organisations²⁸ (incluant préparation, alerte-alarmer, réponse et réparation). L'étude n'a toutefois pas permis de déterminer si la Direction PC a assumé ces rôles suite au séisme.

Le Plan national de gestion et le Plan de réponse sont à lire de concert avec la loi sur l'état d'urgence d'avril 2010 (abrogeant la loi sur l'état d'urgence de septembre 2008) qui y fait référence à plusieurs reprises. La loi sur l'état d'urgence de septembre 2008 prévoyait que suivant sa publication, le gouvernement devait soumettre au corps législatif le Plan national de gestion et le Plan de réponse²⁹. Cependant, cela n'a pas été le cas. Le Plan national de gestion et le Plan de réponse n'ont donc apparemment pas force de loi. Ils n'en demeurent pas moins des documents de référence pour la gestion des désastres au pays.

Le Plan national de gestion des risques et des désastres

Le Plan national de gestion a été élaboré par le MICT, à travers de la Direction PC, en coopération avec la communauté internationale³⁰. Le Plan national de gestion conceptualise le Système national et établit le rôle, les responsabilités, et le cadre de coordination entre ses principaux organes³¹. Le Plan national de gestion aborde l'ensemble des phases de gestion des urgences: alerte-alarmer, préparation, réponse et réhabilitation. Il indique les grandes orientations à suivre, les objectifs à atteindre, l'organisation à adopter, les actions à mettre en œuvre en vue de la réduction des risques et la gestion des désastres.

Selon le Plan national de gestion, le Conseil National de Gestion du Risque et des Désastres (« Conseil National ») est la plus haute instance du Système national et regroupe les autorités du plus haut niveau de l'Etat et les représentants de la société civile. Il est présidé par le MICT et composé de neuf Ministres et du Président de la Croix-Rouge haïtienne (CRH). Le Conseil National établit les lignes directrices relatives à la planification, l'organisation et la coordination, sur tout le territoire national, des actions visant la réduction des risques et la réponse aux désastres. Pendant les

²⁵ Op. Cit. Note 17.

²⁶ Journal officiel de la République d'Haïti le Moniteur No.48, Décret du 17 mai 1990 sur l'organisation et le fonctionnement du Ministère de l'Intérieur.

²⁷ Op. Cit. Note 18.

²⁸ Op. Cit. Note 17, Section 1.2 et Op. Cit. Note 18, p.10.

²⁹ Op. Cit. Note 21, article 14.

³⁰ Op. Cit. Note 17.

³¹ Idem, section 4.1.

désastres, ses tâches principales comprennent: (1) la prise de décisions concernant la conduite des actions de réponse, au cas où l'importance ou la nature même de la calamité dépasse la planification établie; (2) la supervision des actions entreprises par les instances d'opération; (3) l'évaluation de l'envergure des dommages occasionnés et en présenter un rapport au Président de la République, avec les recommandations appropriées; (4) la déclaration d'entrée dans l'étape de réhabilitation³². L'étude n'a toutefois pas permis de déterminer si le Conseil National a assumé les fonctions définies par le Plan national de gestion suite au séisme. La Commission intérimaire pour la reconstruction d'Haiti (« Commission intérimaire ») a été créée en date du 21 avril 2010 pour assumer les fonctions de coordination et d'administration des ressources internationales suite au séisme³³.

Selon le Plan national de gestion, le Secrétariat Permanent de Gestion des Risques et des Désastres (« Secrétariat Permanent »), présidé par le Directeur général du MICT, est composé de neuf Ministères et du Président de la CRH. Il est chargé de la coordination technique et est responsable de l'exécution des actions de gestion du risque définies dans le Plan national de gestion. Entre autres, il est intéressant de noter que les responsabilités du Secrétariat incluent: (1) l'analyse du cadre légal existant lié à la gestion des risques et des désastres, et faire des propositions au Comité National pour la réforme normative nécessaire et (2) la promotion visant à l'application effective des normes existantes auprès des institutions responsables.

Le Plan national de gestion prévoit aussi l'activation du Centre d'Opérations d'Urgence (COU) en cas de désastres ou de probabilités de désastres imminents³⁴. Il a la responsabilité de promouvoir, planifier et maintenir la coordination et l'opération conjointes des différentes institutions impliquées dans la réponse aux urgences et aux catastrophes. Il est composé de huit Ministères et de la CRH. Il détient comme fonction principale la planification, la coordination inter institutionnelle, le contrôle des opérations, la communication et l'information du public et l'évaluation (le Plan national de gestion impute au COU la responsabilité de préparer la déclaration de l'état d'urgence pour le Président de la République). L'étude n'a toutefois pas permis de déterminer si le COU a été activé suite au séisme ni s'il a assumé les fonctions définies par le Plan national de gestion.

Il est à noter que le Plan national de gestion prévoit la formation d'un Groupe d'Appui de la Coopération Internationale (GACI) par le Secrétariat Permanent, ainsi que la participation d'un représentant de ce Groupe aux réunions du Secrétariat. Ce Groupe n'a cependant jamais été mis en place. Il n'a donc pas été opérationnel dans la réponse au séisme. Pourtant, étant donné son mandat central dans la coordination des offres d'assistance étrangères³⁵, il aurait été souhaitable de l'activer dès le début des opérations internationales afin d'appuyer la coordination de l'ensemble des offres d'assistance de la communauté internationale.

Tel qu'il a été mentionné précédemment, le cadre législatif ne reflète pas clairement la structure prévue par le Plan national de gestion.

Cependant, il est intéressant de noter que le Plan national de gestion recommande, dans l'attente de l'élaboration d'un cadre normatif complet en ce qui concerne la gestion des risques et des désastres, « de faire l'inventaire de tous les autres textes de loi

³² Idem.

³³ Voir également la Partie 3.1.4 sur la Commission intérimaire pour la reconstruction d'Haiti.

³⁴ Op. Cit. Note 17, Section 4.3.

³⁵ Op. Cit. Note 18, p.9.

Domaines fonctionnels de responsabilité:	Ministère principal:
Information et planification	Intérieur et Collectivités territoriales (Direction PC)
Travaux publics, transport et communication	Travaux publics, Transports et Communications
Protection de l'environnement	Environnement
Dons et services bénévoles	Affaires Etrangères
Sécurité, recherches et sauvetage, évacuation et lutte contre les incendies	Justice et Sécurité publique
Services aux populations	Affaires sociales
Services de santé	Santé publique et Population
Reconstruction et réhabilitation	Planification et Coopération externe
Appui logistique	Intérieur et Collectivités Territoriales

qui sont directement ou indirectement liés à la gestion des risques et des désastres, pour l'adaptation et actualisation éventuelle »³⁶.

Le Plan national de réponse aux urgences

Tandis que le Plan de gestion établit les différents organes du système national, Le Plan de réponse définit le processus de réponse aux urgences du Gouvernement haïtien, les actions de réponse aux urgences sur tout le territoire ainsi que le rôle et fonctions des institutions gouvernementales concernées dans la réponse³⁷.

Le Plan de réponse définit en neuf domaines fonctionnels de responsabilité les actions de réponse, réhabilitation et reconstruction suite à un désastre. Le Plan de réponse octroi à un « Ministère principal » la direction de la réponse aux urgences dans chacun de ces domaines; les autres Ministères ayant la responsabilité d'appuyer le « Ministère principal » dans ses fonctions, tel que défini dans le tableau qui suit. L'étude n'a cependant pas permis de déterminer si ce système de domaines fonctionnels de responsabilité des actions de réponse a fonctionné suite au séisme.

Pour ce qui a trait à l'aide internationale, le Plan de réponse prévoit la mise en place d'un système national visant à gérer et contrôler les dons de biens et de services, sous la responsabilité principale du Ministère des Affaires Etrangères (MAE). Les fonctions principales du MAE incluent entre autres la communication de l'information relative au désastre (en coordination avec la Direction PC) aux acteurs internationaux, l'identification des ressources localement disponibles, le développement d'actions à court terme liées aux donations, l'identification des besoins auprès des autorités départementales et locales, l'identification du type d'aide à solliciter des acteurs internationaux, la mise en place de mécanismes de demande d'aide, le traitement des demandes d'information des donateurs, ainsi que la coordination avec les Ministères des Travaux Publics, des Transports et des Communications (MTPTC) et le Ministère de l'Economie et des Finances (MEF)³⁸. Le Plan de réponse prévoit aussi le développement et la mise en place d'une cellule Gestion des urgences par le MAE. Après le séisme, cette cellule n'a cependant pas été activée.

D'après le Plan de réponse, le MTPTC, MEF, le Ministère de la Santé publique et de la Population (MSPP) et la CRH assument des fonctions de soutien au MAE. Le MTPTC et

³⁶ Idem, section VIII.

³⁷ Op. Cit. Note 17, p.4.

³⁸ Op. Cit. Note 18, p. 28.

le MEF appuie le MAE dans l'arrivage rapide des biens aux frontières, ports et aéroports, alors que le MSPP et la CRH appuient dans l'identification des biens et des services devant venir de l'étranger³⁹.

La loi sur l'état d'urgence d'avril 2010

La Loi sur l'état d'urgence d'avril 2010, abrogeant la loi sur l'état d'urgence de septembre 2008, donne pouvoir au gouvernement d'agir en vertu de l'acte instaurant l'état d'urgence⁴⁰. Conformément à cette loi, s'entend par état d'urgence « Situation dans laquelle s'appliquent un régime restrictif de certaines libertés fondamentales et des pouvoirs exceptionnels de l'Exécutif qui se justifient par une situation de catastrophe naturelle avérée ou imminente et qui requiert l'adoption de mesures urgentes »⁴¹.

Le Président de la République peut instaurer l'état d'urgence sur tout ou partie du territoire par arrêté pris en Conseil des Ministres⁴². Dans les cas où la situation ne permettrait pas de réunir le Conseil des Ministres, le Président peut adopter seul l'Arrêté. De même, si le Président se trouvait dans l'impossibilité d'exercer ses fonctions, le Premier Ministre pourrait instaurer l'état d'urgence dans des conditions semblables.

La loi sur l'état d'urgence d'avril 2010 étend les périodes d'état d'urgence prévues par la loi sur l'état d'urgence de septembre 2008. Selon la loi de 2010, l'état d'urgence vaut pour une période maximale d'un mois, renouvelable une fois pour une durée d'un mois. Après ces deux mois, l'état d'urgence peut être renouvelé sur autorisation du pouvoir législatif pour des périodes déterminées en fonction de l'ampleur de la catastrophe. Suite au désastre, le Président Préval a instauré l'état d'urgence le 16 janvier 2010 pour une période de 15 jours tel que prévu par la loi sur l'état d'urgence de septembre 2008 et l'a renouvelé le 31 janvier 2010. L'état d'urgence a ensuite été renouvelé pour une période complémentaire de 18 mois en vertu de la loi sur l'état d'urgence d'avril 2010⁴³.

La loi sur l'état d'urgence d'avril 2010 a aussi créé la Commission intérimaire pour la reconstruction d'Haïti.

La Commission intérimaire pour la reconstruction d'Haïti

En vertu de la loi sur l'état d'urgence d'avril 2010, le Gouvernement est habilité à créer et organiser « toute structure ad hoc dotée des pouvoirs nécessaires pour assurer la gestion efficace de la situation d'urgence »⁴⁴. C'est en vertu de ce pouvoir que la Commission intérimaire a été créée par arrêté présidentiel le 21 avril 2010⁴⁵, afin de prendre les dispositions particulières pour secourir efficacement les populations sinistrées et mettre en œuvre le Plan de Développement pour Haïti.

Au vu du grand nombre d'acteurs internationaux présents et des différentes ressources financières disponibles, il a été jugé nécessaire d'assurer une coordination et un déploiement efficaces des ressources et appuis à travers la Commission intérimaire. Cette dernière a été créée pour une durée de 18 mois et est composée de personnalités haïtiennes

³⁹ Idem, p.28.

⁴⁰ Op. Cit. Note 21. Voir à ce sujet la section 3.3.1 portant sur la demande d'assistance et de recours externe.

⁴¹ Idem, article 3.

⁴² Idem, article 5.

⁴³ Idem, article 16.

⁴⁴ Idem, article 7.17.

⁴⁵ Op. Cit. Note 23.

et de membres de la communauté internationale. La présidence est bicéphale: il s'agit du Premier ministre Haïtien Jean-Max Bellerive et d'une éminente personnalité étrangère impliquée dans l'effort de reconstruction, le Président Bill Clinton⁴⁶. Des personnalités haïtiennes et des représentants de la communauté internationale sont membres de la Commission intérimaire et y ont droit de vote⁴⁷. Ceux-ci se réunissent au moins 2 fois par mois pour fixer les programmes et les priorités, qui sont adoptés par majorité simple.

Il est à noter que malgré le rôle attribué au MAE par le Plan de réponse, ce Ministère n'intervient pas dans le processus de décision de la Commission intérimaire. Il n'y a pas de personnel du MAE détaché à la Commission intérimaire contrairement à d'autres ministères.

La mission

La Commission intérimaire est une entité juridique qui a pour mission principale de «rechercher la planification et la mise en œuvre coordonnées, efficaces et efficientes de priorités, de plans et de projets à l'appui de la reconstruction et du développement d'Haïti, à la suite du tremblement de terre du 12 janvier 2010 »⁴⁸. Elle est chargée du développement et de la révision continue des plans de développement d'Haïti, en évaluant les besoins et les écarts et en définissant les priorités d'investissement. Elle approuve les propositions de projets au regard de leur concordance avec le Plan d'Action d'Haïti. Elle décide également de la recevabilité des soumissions externes.

Le mandat

La Commission intérimaire s'est vue conférer tous les pouvoirs et l'autorité nécessaires à la conduite de ses activités. « La Commission intérimaire assure la mise en œuvre, dans les plus brefs délais, des projets et des priorités de développement, y compris la facilitation de l'octroi de permis, licences, titres de propriété et autres approbations nécessaires aux projets de développement économique, y compris la construction d'hôpitaux, de systèmes de production d'électricité, de ports et d'autres infrastructures »⁴⁹. La Commission intérimaire a l'autorité d'approuver ou de rejeter certains projets financés par des bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux, des organisations non gouvernementales et le monde des affaires, sujets à et conformément aux descriptions complémentaires indiquées dans le Règlement de la Commission intérimaire.

Pour être exécutoire, les décisions de la Commission intérimaire relatives à la définition des priorités et aux projets importants doivent être confirmées par le Président de la République. En l'absence de veto dans les 10 jours ouvrables suivant sa notification, la décision est considérée comme étant validée.

Le but

Le but de la Commission intérimaire est de prendre toutes les mesures et d'exercer tous les pouvoirs et l'autorité nécessaires ou conseillés pour mener à bien sa mission et remplir son mandat. Les buts de la Commission intérimaire comprennent notamment⁵⁰:

- a. Planification stratégique: mener une planification stratégique, établir des priorités d'investissements et le calendrier de mise en œuvre des plans et projets.

⁴⁶ En date du 03 février 2011.

⁴⁷ Règlement de la Commission Intérimaire pour la reconstruction d'Haïti, Journal officiel de la République d'Haïti le Moniteur No.34, jeudi 6 mai 2010 en vigueur à partir du 17 juin 2010.

⁴⁸ Idem.

⁴⁹ Idem, article 4.

⁵⁰ Idem, article 5.

- b. Coordination: assurer la coordination transparente, efficace et efficiente, pour le compte du Gouvernement d'Haïti, des bailleurs de fonds, des organisations non gouvernementales, du secteur privé et d'autres acteurs cherchant à apporter leur soutien, des projets ou une planification pour la reconstruction et le développement d'Haïti.
- c. Développement de projets: continuellement développer et affiner le Plan d'action pour le relèvement et le développement national d'Haïti, évaluer les besoins et les carences, solliciter des projets correspondants aux priorités du Plan d'action pour le relèvement et le développement national d'Haïti et déterminer l'admissibilité des soumissions externes.
- d. Approbation de projets: approuver ou rejeter des propositions de projets qui seront évaluées par la Commission intérimaire, au vu de leur conformité, correspondance et coordination avec le Plan d'action pour le relèvement et le développement national d'Haïti.
- e. Mise en œuvre efficace et rapide: assurer la mise en œuvre efficace des ressources en provenance de bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux, d'organisations non gouvernementales et du monde des affaires, avec toute la transparence et la reddition de comptes nécessaires; assurer la mise en œuvre, dans les plus brefs délais, des projets et des priorités de développement, y compris la facilitation de l'octroi de permis, licences, titres de propriété et autres approbations nécessaires aux projets de développement économique, y compris la construction d'hôpitaux, de systèmes de production d'électricité, de ports et d'autres infrastructures.
- f. Utilisation des ressources: assurer que les ressources sont utilisées aux fins auxquelles elles sont prévues et soumises aux plus hauts niveaux de gouvernance, de contrôle, de suivi et de surveillance.
- g. Optimisation des investissements et des contributions: optimiser les investissements et les contributions des bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux, des organisations non gouvernementales et du monde des affaires.
- h. Assistance technique: fournir aux ministères pertinents du Gouvernement d'Haïti l'assistance technique internationale nécessaire, afin de leur permettre de renforcer leurs capacités de réalisation de leur mandat concernant les priorités et les projets de développement, de manière efficace et rapide.

Les projets

Un ensemble de projets valant plus de 1,6 milliards de dollars ont été approuvés aux réunions du conseil d'administration de la Commission intérimaire les 17 août et 6 octobre 2010. Il s'agit de projets dans divers secteurs, tels qu'agriculture, santé, eau et assainissement, énergie, éducation, enlèvement des débris, infrastructure, logement financement et investissement, et création d'emplois. Selon les cas, les exécutants sont un ministère haïtien, un gouvernement étranger, un consortium d'agences de l'ONU, la Croix-Rouge ou des ONG.

Recommandations

Le Plan national de gestion et le Plan de réponse

Tel que mentionné dans l'analyse ci-haut, les entretiens effectués n'ont pas permis de déterminer si le rôle et les fonctions de la Direction PC, COU, Conseil national et différents Ministères, ont été assumés tel que définis par le Plan national de gestion

et le Plan de réponse, en accord avec leur domaine fonctionnel de responsabilité, lors de la réponse au séisme. Ainsi, il est recommandé que dans un premier temps, le Gouvernement assure la concordance entre les dispositions du Plan national de gestion et le Plan de réponse d'une part, et le système de réponse au désastre en vigueur au pays d'autre part. Ceci permettrait d'assurer une adéquation entre les rôles et responsabilités des différentes entités tels que définis dans ces plans, et leurs activités assumées en pratique en réponse aux désastres.

Cadre juridique

Les procédures liées à l'assistance internationale et les rôles et responsabilités des Ministères pour les questions liées à l'assistance et la coordination de l'aide internationale et nationale⁵¹ devraient être définis dans un cadre juridique et mis en pratique. Entre autres, le Gouvernement devrait prendre les mesures nécessaires afin de doter le Plan national de gestion et le Plan de réponse, et leur mise à jour, d'une force légale.

En accord avec la recommandation élaborée par le Plan national de gestion, dans l'attente de l'élaboration d'un cadre normatif complet en ce qui concerne la gestion des risques et des désastres, il serait souhaitable de compléter cette étude par l'inventaire de tous les textes de loi qui sont directement ou indirectement liés à la gestion des risques et des désastres, en vue de son adaptation et actualisation.

Loi sur l'état d'urgence

Bien que la pertinence de la Commission intérimaire soit incontestable dans le contexte actuel de la réponse au séisme, il serait souhaitable que le Gouvernement, pour la réponse aux désastres futurs, dote les organes du Système national et institutions gouvernementales concernées dans la réponse (tel que prévue par le Plan national de gestion et le Plan de réponse) de pouvoirs et de l'autorité nécessaires à la conduite de leurs activités.

Rôle de la Croix-Rouge Haïtienne

La Société nationale de la Croix-Rouge haïtienne (CRH) a été créée en mai 1932⁵² et est officiellement reconnue par le Gouvernement de la République d'Haïti comme « auxiliaire des pouvoirs publics et en particulier des services de santé »⁵³. Sa mission consiste entre autres « à se préparer et à organiser les services de secours d'urgence en faveur des victimes de désastre de quelque nature que ce soit »⁵⁴.

La CRH siège au sein du CNGE et SPGR, et est un des représentants du COU. Quant aux domaines fonctionnels de responsabilité des actions de réponse, le Plan de réponse définit les actions de soutien et responsabilités assumées par la CRH: (1) l'identification des biens et des services en provenance de l'étranger suite à une catastrophe⁵⁵ (en soutien au MAE), (2) l'appui aux efforts de recherches et de sauvetage tel qu'assistance médicale, premiers soins, transport, et ambulances (en soutien au Ministère de la Justice et de la Sécurité Publique), (3) l'installation des abris et des sites d'alimentation de masse, et l'octroi de premiers soins d'urgence (en appui au Ministère des Affaires

51 Paragraphes 8 des Lignes Directrices IDRL, Annexe D.

52 Journal officiel de la République d'Haïti le Moniteur No. 65, le lundi 5 août 1935. Arrêté du 20 juillet 1932.

53 Journal officiel de la République d'Haïti le Moniteur No. 34, Arrêté du 5 mai 2005.

54 Idem, article 5.

55 Op. Cit. Note 18, p. 28.

Sociales), (4) l'octroi de premiers soins et de soins de santé pour maladies et blessures, conseils et traitement psychosocial aux familles et services sanitaires aux familles (en appui au MSPP).

Sous la conduite de la CRH, la FIGR et de nombreuses Sociétés sœurs de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ont assuré depuis la catastrophe du 12 janvier 2010, 40 pour 100 de l'aide humanitaire de base. Depuis la survenance du séisme, le Mouvement mondial de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge est engagé dans la plus vaste opération de secours jamais mise en œuvre dans un seul et même pays.

Collectivement, le Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge a dépensé, en date du 30 septembre 2010, 273.1 million de francs suisses, soit un quart des 1.118 milliards francs suisses reçus.

Recommandations

Le rôle et les domaines fonctionnels de responsabilité des actions de réponse de la CRH, actuellement définis dans le Plan de réponse, devraient également être ancrés au sein de la législation principale sur la gestion de désastres du pays. Cela permettrait de consolider la relation d'auxiliaire de la CHR par rapport aux pouvoirs publics, pour les activités de réduction des risques et de gestion des catastrophes, ainsi que les activités de santé publique, et développement et d'appui social.

Alerte rapide et demande d'assistance et de secours externe

Le Plan de réponse et la loi sur l'état d'urgence définissent respectivement ce qu'est un désastre et une catastrophe naturelle.

Selon le Plan de réponse, la définition du désastre est la suivante:

« Impact, trouble grave dans le fonctionnement d'une communauté ou d'une société, lorsque les pertes humaines, matérielles, économiques ou environnementales doivent être confrontées avec des ressources originellement destinées au développement. Un désastre est la matérialisation du risque. Il résulte de la combinaison convolutive (sic) d'une menace et la manifestation de la vulnérabilité, lorsque les capacités ou mesures préventives sont insuffisantes pour réduire les conséquences négatives du risque. »

Conformément à la loi sur l'état d'urgence, une catastrophe naturelle se définit comme telle:

« dégât causé par tout phénomène naturel (cyclone, tornade, tempête, raz de marée, inondation, tsunami, tremblement de terre, éruption volcanique, incendie, glissement de terrain, épidémie, épizootie, maladie agricole ou sécheresse, entre autres) affectant les populations, les infrastructures et/ou les secteurs productifs de l'activité économique avec une gravité et une ampleur telles qu'il dépasse les capacités locales de réponse et nécessite l'intervention de l'Administration centrale, afin d'augmenter les efforts et les ressources disponibles, et de réduire ainsi les pertes et dégâts. »

En accord avec cette dernière définition, il semblerait que la loi sur l'état d'urgence soit applicable uniquement suite à une catastrophe naturelle, et non suite à tous les types

de désastres, tels que définis dans le Plan de réponse. En d'autres termes, il semblerait que la loi sur l'état d'urgence ne s'appliquerait pas à des catastrophes dites non « naturelles » tels que, par exemple, les désastres technologiques.

Alerte rapide

Les systèmes d'alerte rapide sont la responsabilité des Comités départementaux, communaux et locaux de Gestion des Risques et des Désastres⁵⁶, qui sont parties intégrantes du Conseil national. Toutefois, le MICT a la responsabilité de la déclaration de l'alerte rouge et celle de recommander au chef du pouvoir exécutif la déclaration d'état d'urgence national⁵⁷. Il assume aussi, à travers la Direction PC, la fonction d'analyse et de diffusion des informations sur un désastre annoncé ou en cours, afin de faciliter les activités globales d'assistance⁵⁸. Le COU est activé par le Direction PC suivant la condition d'alarme ainsi que les caractéristiques de l'urgence et du désastre.

Les procédures en place définies par le Plan national de gestion pour l'alerte rapide ne précisent pas les mécanismes d'information au Coordonateur des Nations Unies pour les secours d'urgence.

Appel à la solidarité internationale

La loi sur l'état d'urgence prévoit que le gouvernement est habilité, une fois l'état d'urgence instauré, à faire appel à la solidarité internationale, auquel cas la loi prévoit que « les interventions se feront selon les règles de droit international et la loi nationale »⁵⁹. Toutefois, les conditions et modalités de demande d'assistance et de secours externe ne sont pas définies. Selon les entretiens réalisés, une demande d'assistance internationale serait automatique une fois l'état d'urgence déclaré et valablement signé par le Président de la République ou le Premier Ministre. Cependant, rien n'est expressément mentionné dans la loi sur l'état d'urgence à ce sujet.

Les différents interlocuteurs interrogés ont confirmé que suite au séisme, une demande orale d'assistance internationale a été formulée. Au vu de l'ampleur du désastre et sa portée, la réponse internationale a été immédiate.

Assistance Militaire

Concernant la demande d'assistance militaire, les entrevues réalisées ont révélé que le gouvernement haïtien a formellement et officiellement sollicité l'aide de l'armée américaine, par le biais du Président de la République. Aux dires des personnes interrogées, cet accord entre ces deux états a été conclu verbalement; il est ainsi difficile de savoir quelles ont été les conditions au déploiement entendues entre les gouvernements haïtien et américain. Egalement, la question de la durée de la présence militaire américaine aurait été soulevée entre ces deux états, et l'Etat Haïtien pouvait mettre fin à la présence militaire étrangère dès qu'il considérait que les conditions étaient réunies pour un tel départ. Aux dires des personnes interviewées, un accord conclu entre le gouvernement d'Haïti et les Etats-Unis antérieurement au séisme permettait déjà aux soldats américains présents sur le territoire haïtien d'être armés et de porter leur

⁵⁶ Op. Cit. Note 17, section 4.

⁵⁷ Idem, section B, p. 23.

⁵⁸ Op. Cit. Note 18, p.13.

⁵⁹ Op. Cit. Notes 21 et 22. Loi sur l'état d'urgence de septembre 2008, repris par la loi sur l'état d'urgence d'avril 2010, article 6.

uniforme national, malheureusement nous n'avons pas été en mesure de consulter une copie de cet accord et nos interlocuteurs dans les ministères ne l'ont pas repérée dans leurs archives. L'armée américaine a ainsi assumé la prise en charge de l'aéroport et du port du 13 janvier au début du mois de mars, date à laquelle le Gouvernement haïtien a repris le contrôle de ces endroits.

L'armée américaine a donc dans un premier temps été responsable du contrôle des vols humanitaires et du trafic maritime. Il faut noter ici que le port ayant été fortement endommagé par le tremblement de terre, la plupart de l'aide humanitaire a dû être acheminée par d'autres voies au début de la réponse internationale. Ceci explique que les organisations aient principalement opté pour la voie aérienne pour l'acheminement de l'aide internationale. C'est dans ce cadre que l'armée américaine a joué un rôle clé en régulant le trafic aérien.

Dans les jours suivants la prise en charge de l'aéroport par l'armée américaine, de nombreuses critiques se sont élevées à l'encontre des stratégies américaines refusant d'autoriser les vols humanitaires à atterrir afin de favoriser les vols militaires destinés à augmenter de 5000 à 10000 hommes les troupes sur le terrain. Pour une période de 72 heures, les organisations humanitaires ont ainsi été contraintes de détourner leurs vols vers Saint-Domingue puis d'acheminer leur aide par la route, les 200 miles de distance retardant entre 48 heures à une semaine l'acheminement de l'aide humanitaire essentielle⁶⁰.

Dès le 18 janvier 2010, le Programme alimentaire mondial de l'ONU a conclu un accord avec les soldats américains contrôlant le seul aéroport d'Haïti, afin qu'ils laissent passer sur l'unique piste d'atterrissage en service les avions transportant l'aide humanitaire, prioritairement à ceux transportant de nouvelles troupes et équipements de sauvetage⁶¹.

Ainsi, une liste de priorités pour l'attribution des atterrissages aurait été fixée par l'armée américaine en consultation avec le gouvernement d'haïtien: il s'agissait en premier lieu des vols contenant de la nourriture, en deuxième lieu de ceux important de l'eau, ensuite venaient les vols apportant des produits médicaux et finalement les vols contenant des produits non alimentaires. Les priorités auraient ensuite été revues au jour le jour afin de satisfaire au mieux les besoins des populations. Les organisations consultées ont semblé satisfaites des actions menées par l'armée américaine après cet accord du 18 janvier. L'arrivée des avions est passée de treize par jour en temps normal, à 200 avions par jour dès le 21 janvier 2010⁶².

⁶⁰ Elizabeth Landau, "Medical help on hold as groups await transportation to Haiti", CNN, 21 janvier, 2010

http://articles.cnn.com/2010-01-20/health/haiti.medical.aid.volunteers_1_haiti-medical-team-volunteers?_s=PM:HEALTH
Voir également la Partie 3.7 sur le Transport pendant le désastre.

⁶¹ Nick Collins, "Haiti: Humanitarian aid prioritised at airport", The Telegraph, 18 janvier 2010, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/centralamericaandthecaribbean/haiti/7020388/Haiti-Humanitarian-aid-prioritised-at-airport.html>

⁶² Alan Butterfield, Ronaldo Reario & Robert Dolan, "The United Nations Humanitarian Civil-Military Coordination (UN-CMCoord) response to the Haiti earthquake"; Humanitarian Exchange Magazine, Issue 48, octobre 2010, <http://www.odihpn.org/report.asp?id=3133>

Recommandations

Loi sur l'état d'urgence

Tout d'abord, il serait souhaitable que les mécanismes prévus par la loi sur l'état d'urgence soient applicables tant pour les catastrophes naturelles, que pour les autres types de désastres dits « non naturels ».

Alerte rapide

Les procédures d'alerte rapide étant définies par le Plan national de gestion, qui n'a pas de force légale, elles devraient être précisées dans la législation pertinente. Par ailleurs, ces procédures devraient considérer les mécanismes d'information au Coordonateur des Nations Unies pour les secours d'urgence. Enfin, les mécanismes prévus dans le cadre juridique devraient être mis-en-œuvre tant aux niveaux communautaires qu'institutionnels, afin d'assurer leur fonctionnement et la communication efficace quant à l'imminence d'un désastre et la condition d'alarme.

Appel à la solidarité internationale

En ce qui concerne le déclenchement des opérations internationales de secours et d'assistance, il est vivement recommandé que le cadre juridique précise les conditions et modalités de demande d'assistance et de secours externe. Les besoins, exprimés dans l'appel, devraient être aussi clairs et précis que possible. En outre, dès l'appel effectué, l'Etat affecté devrait informer les acteurs internationaux des lois, règles et politiques régissant les opérations de secours et de relèvement initial, et en particulier de tout ce qui a trait à l'entrée des biens et du personnel humanitaire afin que les organisations internationales, ONG et gouvernements étrangers puissent mieux se préparer et s'adapter lors de leur arrivée dans le pays touché.⁶³

Assistance militaire

En vue de situations futures où l'appui de l'armée américaine, ou autres armées, pourrait être requis pour une opération de secours, les conditions au déploiement devraient être entendues préalablement entre les Etats impliqués. Un accord interétatique devrait mentionner les éléments clés, comme la possibilité ou non de porter l'uniforme national, de porter des armes, la durée du déploiement et le type de coopération envisagée avec les acteurs civils.⁶⁴ A travers cet accord, le gouvernement devrait s'assurer que les acteurs humanitaires maintiennent l'habileté d'obtenir accès aux victimes du désastre et populations les plus vulnérables, par exemple, en assurant la priorisation d'atterrissage des vols humanitaires.

Statut juridique des entités d'assistance de secours

Éligibilité et enregistrement des ONG

Conformément au décret de 1989 sur les ONG internationales et locales⁶⁵, pour jouir de la personnalité civile ainsi que des prérogatives et privilèges qui y sont attachés, tels qu'ouvrir des comptes bancaires, signer des contrats, engager du personnel local,

⁶³ Voir article 10 des lignes directrices IDRL, Annexe D.

⁶⁴ Voir article 11 des lignes directrices IDRL, Annexe D.

⁶⁵ Op. Cit, Note 12.

etc., les ONG doivent au préalable effectuer l'enregistrement⁶⁶. L'ONG est aussi tenue de se conformer aux lois haïtiennes en vigueur⁶⁷. Par exemple, en matière de ressources humaines, tout employeur est tenu de cotiser au système de sécurité sociale pour assurer ses employés et travailleurs contre les risques d'accident de travail, de maladie et de maternité⁶⁸.

Afin de jouir de la personnalité civile, les ONG doivent se soumettre à un enregistrement auprès du Ministère de la Planification et de la Coopération Externe (MPCE) et plus particulièrement auprès de l'Unité de Coordination des Activités des ONG (UCAONG). Cette procédure est prévue par le décret de 1989 sur les ONG internationales et locales.⁶⁹

En période normale, l'UCAONG transmet le dossier soumis⁷⁰ par l'ONG au Ministère sectoriel compétent afin qu'il détermine si le projet de l'ONG relève bien de ses fonctions. Ainsi par exemple, le dossier d'une organisation active dans le domaine de la santé sera transmis au MSPP alors que le dossier remis par une organisation engagée dans des projets éducatifs devra être étudié par le Ministère de l'Éducation. Une fois le dossier examiné et le projet approuvé, l'organisation peut officiellement se prévaloir du statut d'ONG. L'étape suivante consiste à préparer un communiqué conjoint MPCE/MICT/MAE publié au journal officiel *Le Moniteur* et envoyé à l'ONG. Cette dernière est officiellement enregistrée⁷¹.

Les entrevues réalisées ont révélé que suite au séisme et à l'arrivée massive de nouvelles ONG dans le pays, les procédures existantes n'ont pas permis l'enregistrement rapide des acteurs internationaux. En effet, le système existant concerne avant tout les ONG menant des activités d'aide au développement à long terme en Haïti, et non pas celles venues pour répondre à une situation d'urgence au court terme⁷².

Pourtant l'UCAONG était bien consciente du besoin de renforcer le cadre juridique et de trouver des mécanismes d'urgence permettant d'accélérer l'enregistrement des ONG et de résoudre les problèmes intrinsèquement liés à cette absence d'enregistrement, tels que le dédouanement des biens humanitaires⁷³. La question d'accorder un statut temporaire aux ONG a été soulevée suite au séisme, mais l'UCAONG a préféré s'investir pour accélérer au maximum le processus d'enregistrement. Selon les personnes interviewées, plusieurs réunions ont donc eu lieu avec des représentants de l'UCAONG, de plusieurs ONG, du MEF et de l'AGD.

Ainsi, pour accélérer la procédure qui peut prendre jusqu'à six mois en temps normal, le MPCE a mis en place un réseau de points focaux dans les Ministères sectoriels. Un employé du MPCE a ainsi assuré le suivi des dossiers entre l'UCAONG et chaque Ministère sectoriel. Cette procédure prévue par le décret de 1989⁷⁴ n'avait jamais été mise en place auparavant. Elle a permis de réduire le délai ordinaire d'enregistrement de six mois à moins de deux mois, quand bien même la loi prévoit un délai maximal de trois mois⁷⁵.

⁶⁶ Idem, article 3.

⁶⁷ Idem, article 28 a.

⁶⁸ Loi du 28 août 1967 réglementant la sécurité sociale en Haïti, articles 24, 31, 32.

⁶⁹ Op. Cit. Note 12, article 6.

⁷⁰ Idem, article 8.

⁷¹ Idem, article 6.

⁷² Idem, article 6 et 8 d.

⁷³ Voir également la Partie 3.5 sur les Dispositions douanières pour l'entrée de biens de secours suite à un désastre.

⁷⁴ Op. Cit. Note 12, article 14.

⁷⁵ Idem, article 10.

Cependant, en vue de l'ampleur des besoins humanitaires pressants, ce délai de plus d'un mois demeurait long. Par ailleurs, à défaut de capacité administrative suffisante dans les premiers mois suivant le séisme, les autorités haïtiennes n'ont pas réussi à empêcher les ONG non enregistrées de conduire leurs opérations. Pour contrecarrer cette situation, l'UCAONG, à travers le MPCE, a commencé quelques mois après le séisme à sensibiliser les bailleurs de fonds afin qu'ils refusent tout financement aux ONG non enregistrées.

Il est important de noter qu'en date d'octobre 2010, l'UCAONG estimait entre 150 et 200 le nombre d'ONG présentes et enregistrées en Haïti. Ce chiffre correspond au nombre de rapports annuels, que les ONG enregistrées sont tenues d'envoyer chaque année, remis en 2010 à l'UCAONG. Donc, tout semble indiquer que ces ONG étaient présentes dans le pays avant le séisme.

Au début du mois d'octobre 2010, seules sept ou huit ONG avaient complété le processus d'enregistrement depuis leur arrivée dans le cadre de la réponse au séisme. Or, environ 550 ONG s'étaient fait connaître auprès d'OCHA à cette date. Il semble donc qu'un très grand nombre d'ONG n'ait pas entamé ou complété les démarches d'enregistrement.

A cela s'ajoutent les autres organisations, associations ou églises agissant en dehors de tout mécanisme de coordination et de contrôle, qui ne sont enregistrées ni auprès du gouvernement, ni auprès d'OCHA. Tel que rapporté par un interlocuteur à cette étude, les ONG non enregistrées sont plus susceptibles de ne pas respecter différentes lois en vigueur au pays, comme par exemple les lois applicables en matière d'emploi de personnel local.

Cela a aussi mis en évidence les limites du gouvernement à contrôler quelles organisations entrent et travaillent sur le sol haïtien. Les difficultés à coordonner les ONG dès leur arrivée sur le sol haïtien s'expliquent par plusieurs facteurs. D'abord il est important de noter que l'UCAONG a été durement touchée par le séisme. Soixante-dix pourcent (70%) de ses employés seraient décédés lors du tremblement de terre et les bâtiments du Ministère se sont effondrés de sorte que l'UCAONG n'a pas pu être opérationnelle dès le début de la réponse. De plus, de nombreuses ONG conscientes des difficultés du processus n'ont simplement pas entamé le processus d'enregistrement, arguant de la longueur de la procédure et du fait qu'elles ne resteraient pas à long terme dans le pays.

Éligibilité et enregistrement des organisations internationales

Pour ce qui concerne les agences spécialisées des Nations Unies, leur capacité juridique est prévue par la Convention du 21 Novembre 1947 sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées de l'O.N.U. Elles opèrent en Haïti suivant des accords dûment établis avec le gouvernement.

Il est à noter que la Fédération internationale est en pourparlers avec le Gouvernement haïtien en vue de la signature de son accord de siège, afin de lui permettre d'opérer dans le pays en vertu de privilèges et immunités qui découlent de sa personnalité juridique internationale. La Fédération a déjà signé de tels accords avec plus de 70 autres pays.

Recommandations

Enregistrement des ONG

Afin d'assurer une plus grande transparence et un meilleur contrôle des actes des organisations présentes sur son territoire, le gouvernement devrait régir l'entrée des organisations humanitaires sur son territoire.

Le gouvernement devrait élaborer une procédure d'enregistrement spécifique aux situations de désastre, permettant aux organisations d'être reconnues et de pouvoir exercer leurs activités au pays plus rapidement tout en respectant la loi haïtienne. Pour cela, l'octroi d'un statut temporaire dans un délai beaucoup plus court paraît primordial⁷⁶.

Le gouvernement devrait décider, sur la base d'un certain nombre de critères prédéterminés, quelles organisations remplissent les conditions nécessaires pour l'enregistrement et l'obtention d'une autorisation temporaire d'opérer dans le pays⁷⁷.

Le cadre juridique pourrait par ailleurs prévoir la création d'une cellule de crise permettant aux organisations affluant en réponse à une catastrophe, et qui répondent aux critères prédéterminés, de se présenter aux autorités et de s'enregistrer immédiatement sur présentation de certains documents tels que leurs statuts, des rapports sur les activités qu'elles comptent mener dans le pays et toutes autres garanties attestant de leur professionnalisme dans le domaine spécifique de la réponse aux catastrophes. Un guichet spécial pourrait par exemple être mis en place à l'aéroport afin d'accélérer les procédures pour l'octroi d'un statut temporaire aux organisations venue pour répondre à une situation d'urgence au court terme et qui ne comptent pas rester sur le territoire de l'état touché une fois l'urgence passée. Si certaines organisations comptaient rester à l'issue de la période de relèvement initial, elles devraient recourir à la procédure ordinaire d'enregistrement, mais entre-temps, l'octroi du statut temporaire leur permettrait d'opérer légalement.

Le cadre juridique devrait par ailleurs conditionner l'octroi des facilités juridiques (telle que la possibilité d'ouvrir un compte en banque, d'employer du personnel local, d'obtenir un visa, de bénéficier d'exemptions fiscales, de dédouaner des biens humanitaires, et autres) à l'enregistrement préalable.

Enregistrement des organisations internationales

Le gouvernement devrait faciliter la signature de l'accord de siège de la FIGR au pays, afin de lui permettre d'opérer au pays en vertu de privilèges et immunités qui découlent de sa personnalité juridique internationale.

Dispositions douanières pour l'entrée de biens de secours suite à un désastre

Dispositions douanières générales

Le Code douanier du 5 mars 1987 ne comporte pas de mesure d'urgence dans les cas de catastrophes. Toutefois, un nouveau Code douanier est actuellement en cours d'être voté au Parlement haïtien.

⁷⁶ Paragraphe 20, Lignes directrices IDRL, Annexe D.

⁷⁷ Idem. Paragraphe 14, Voir également la Partie 3.8 sur la Qualité de l'aide et la Coordination.

Diverses phases peuvent être distinguées en ce qui concerne les dispositions douanières suite au séisme. Dans un premier temps, tous les biens ont pu entrer dans le pays sans contrôle ni frais. Ensuite, l'Administration Générale des Douanes (AGD) a mis en place une procédure spéciale facilitant le dédouanement de certains produits destinés aux victimes du tremblement de terre. A son échéance, la procédure ordinaire de dédouanement a été réintroduite. Suite à la survenance de l'épidémie de choléra au pays, de nouvelles mesures douanières spéciales ont été adoptées.

Du 12 janvier au 7 février 2010

Les douanes ayant elles aussi été sévèrement touchées par le séisme, le processus de dédouanement habituel a été suspendu. Malgré la présence de certains agents douaniers aux frontières, la déclaration douanière n'était pas requise et tous les biens ont pu librement entrer dans le pays sur requête verbale de dédouanement. Une copie de la liste de colisage était requise pour chaque expédition.

Du 8 février au 30 avril 2010

Dès le 8 février 2010, le gouvernement haïtien a adopté des « Procédures pour faciliter le dédouanement des produits et articles destinés aux victimes du tremblement de terre du 12 janvier 2010 ». ⁷⁸ Ces procédures ont été appliquées dès leur entrée en vigueur à la frontière terrestre de Malpasse. Cependant, au port et à l'aéroport, elles n'ont commencé à fonctionner pleinement qu'après le départ des troupes américaines, soit environ six semaines après le séisme.

Ces procédures, conçues pour une durée initiale de trois mois, ont provisoirement suspendu certaines formalités, telle que la nécessité de procéder à la demande de franchise, pour une liste d'articles nécessaires aux bénéficiaires de l'aide humanitaire internationale. Selon ces nouvelles procédures, une cellule douanière spécialisée en gestion de l'aide humanitaire, comprenant des agents du MPCE, MFE et de l'AGD, a aussi été mise en place dans chaque bureau de douane. Cela a permis aux ONG enregistrées de faire directement dédouaner les biens figurant dans la liste ⁷⁹. Il est à noter que la procédure était par ailleurs destinée à faire obstacle aux fraudeurs tels que des entreprises qui tentaient d'importer des biens dans le pays sous un faux prétexte humanitaire afin de bénéficier des avantages douaniers accordés aux ONG ⁸⁰.

La présence des trois ministères compétents à un guichet unique a permis de considérablement accélérer le processus de dédouanement des biens humanitaires. Ces procédures de facilitation concernaient deux groupes distincts: d'une part les gouvernements, organisations internationales et ONG enregistrées, et d'autre part les personnes physiques et organisations non enregistrées et donc non éligibles au régime de la franchise douanière. De ce fait, les ONG enregistrées et non enregistrées ont pu bénéficier de la franchise douanière pendant trois mois mais avec des conditions différentes.

Pour les biens figurant dans la liste, les gouvernements, ONG déjà enregistrées ainsi que les organisations internationales devaient faire une déclaration douanière auprès de la cellule spéciale du bureau des douanes, et y annexer la liste des articles et le connaissance. La cellule procédait alors à une vérification sommaire et permettait la

⁷⁸ Op. Cit. Note 20.

⁷⁹ Idem, page 4.

⁸⁰ Soledad O'Brien & Rose Arce, "Red tape, bad traffic, no power: 'That's Haiti'", CNN, 25 février 2010, <http://bit.ly/dnjKIG>

sortie⁸¹. Selon les acteurs humanitaires interrogés, ces procédures étaient efficaces et ont permis d'éviter des blocages à la frontière terrestre de Malpasse ainsi qu'au port et à l'aéroport. Pour les produits ne figurant pas dans la liste, ils devaient, conformément à la procédure ordinaire, attester de leur éligibilité au dédouanement et à la franchise fiscale pour pouvoir en bénéficier.

Les personnes physiques et les ONG non enregistrées ont bénéficié d'une suspension de droits et taxes pendant trois mois également pour les biens humanitaires figurant dans la liste. Dans ce cadre, la Direction PC était l'entité chargée du dédouanement des articles et de la distribution des biens. Ces derniers devaient donc lui être adressés. Les personnes physiques et les ONG non enregistrées avaient en pratique également la possibilité de s'associer à une ONG locale afin de lui faire parvenir les articles et produits⁸², de s'adresser au PAM qui facilitait l'entrée des biens depuis la République Dominicaine, ou de s'enregistrer auprès des autorités. Il est à noter que le PAM a joué un rôle majeur en tant que chef de file du cluster logistique et à ce titre, en tant que fournisseur de service de dernier recours. Il a offert ses services, en matière de transport de Saint-Domingue à Port-au-Prince et pour le dédouanement, aux ONG enregistrées et non enregistrées, organisations internationales et gouvernements étrangers⁸³. Ainsi, le PAM facilitait l'entrée des biens humanitaires en apposant son cachet.

Malgré la procédure mise en place, il est à noter que les médias ont fait état de délais importants dans l'entrée du matériel nécessaire dans le pays, ce qui aurait affecté de nombreuses organisations. Par ailleurs, les médias ont rapporté plusieurs cas d'abus de la part d'agents douaniers qui auraient imposés des taxes de donations sur certains biens humanitaires⁸⁴.

Suite à l'introduction des douanes au début février 2010, tous les biens arrivés avant cette date qui n'avaient pas été déclarés ont dû l'être, ce qui a créé des délais et un goulot d'étranglement en raison de la quantité importante de biens qui est entrée dans le pays entre le 12 janvier et le 8 février d'une part, le défaut de présentation des documents en règle afin de procéder au dédouanement d'autre part, et enfin les ressources limitées de l'AGD. Les biens non éligibles en vertu des procédures spéciales, et en particulier les véhicules, ont particulièrement causés problème.

Il faut souligner que le nombre important d'organisations humanitaires qui ont manifesté leur soutien à la suite du séisme et l'afflux massif de biens humanitaires dits

⁸¹ Op. Cit. Note 20.

⁸² Anonymous, "No taxes on humanitarian supplies, Haiti says"; Miami Herald, 17 février 2010.

⁸³ Selon le système des clusters, le PAM a la responsabilité de fournir ces services en cas de besoin (transport; stockage; dédouanement, etc.), quand les entreprises locales n'ont pas les ressources et ou les capacités de le faire, d'où le terme de fournisseur de dernier recours.

⁸⁴ Anonymous, "No taxes on humanitarian supplies, Haiti says"; Miami Herald, 17 février 2010; Anonymous, "Customs stalling aid efforts in Haiti", Miami Herald, 18 mars 2010; Rachel Revehl, "Group says agents want fees before releasing Haiti aid", The Fort Myers, Fla. News-Press, 2 février 2010

http://www.usatoday.com/news/world/2010-02-07-haiti-aid_N.htm; Jessica Desvarieux, "In Port-au-Prince, the Smell of Death, the Odor of Corruption", Time.com, 6 février 2010, <http://www.time.com/time/world/article/0,8599,1959114,00.html?iid=sphere-inline-sidebar#ixzz0fKAtyHq>;

Anonymous, "Haiti aid bottlenecks fuel frustration, protests", Associated Press (Denver Post), 4 février 2010 (Haiti), <http://bit.ly/9rgTQU>; Anonymous, "Desperation as bureaucracy slows aid effort in Haiti", Ireland Online, 3 février 2010 (Haiti), <http://www.breakingnews.ie/world/eyeyeygbmhmh/>

« non essentiels » a aussi contribué à la création de délais et goulots d'étranglement aux douanes⁸⁵.

Du 1^{er} mai à novembre 2010

À l'issue des trois mois, le gouvernement a remis en place la procédure ordinaire de contrôle à l'arrivée de l'aide. Dans ce contexte, une cellule spéciale a été constituée au MEF pour faciliter l'anticipation des dédouanements. Cette cellule est restée fonctionnelle jusqu'au 31 décembre 2010.

La remise en place de la procédure ordinaire a causé de réelles complications, délais et blocages dans l'administration de l'aide humanitaire essentielle aux victimes du séisme, et frustrations, principalement pour les ONG qui ne connaissaient pas les règles et procédures, ou n'avaient pas les ressources pour entreprendre les démarches. La restauration des procédures a également engendré des frais supplémentaires importants à la charge des organisations. Par exemple, les camions désormais bloqués à la frontière pendant plusieurs jours en attente de la délivrance d'un bon de sortie génèrent des frais de surestarie et d'entrepôts additionnels.

La procédure ordinaire peut être menée par un commissionnaire en douane dans sa totalité, ou par l'organisation elle-même (hormis la déclaration douanière)⁸⁶. Dans la pratique, elle implique des délais d'environ 3-4 jours pour les biens humanitaires, à l'exception des véhicules⁸⁷, sous trois conditions: (1) le commissionnaire en douane ou l'organisation détient la demande de franchise, (2) les agents des douanes sont présents, (3) il n'y a pas de problème avec le dossier. En cas de document manquant ou de non-conformité avec les procédures, les délais peuvent s'étendre.

Depuis début mai, le PAM a continué à offrir ses services de transport mais seulement aux ONG enregistrées, alors qu'auparavant il avait la possibilité de faire une déclaration de douane en lieu et place des ONG enregistrées ou non, organisations internationales et gouvernements. En pratique, certaines ONG non enregistrées ont utilisé la franchise d'autres ONG suite à la réintroduction de la procédure ordinaire. Toutes les informations relatives aux procédures douanières étaient disponibles sur le site du Cluster Logistique et le PAM a également guidé les ONG désireuses d'obtenir la franchise et le dédouanement.

Il est à noter que les heures de travail officielles des douaniers aux terminaux, de 9:00 à 16:00 du lundi au vendredi, et de 9:00 à 12:00 le samedi, posent une contrainte de taille au dédouanement rapide des biens humanitaires. De plus, les problèmes liés aux infrastructures, tels que le manque d'espace au port et le manque d'équipement pour assurer la gestion des conteneurs à l'intérieur du port, créent des congestions importantes, en plus d'engendrer des frais additionnels. Par ailleurs, la mauvaise gestion de la chaîne d'approvisionnement de la part de certains acteurs internationaux a contribué à la congestion du port, par exemple, certains acteurs internationaux sur place manquent de capacité suffisante pour récupérer rapidement la grande quantité de conteneurs délivrés au port.

⁸⁵ Voir également la Partie 3.8 sur la Coordination et Qualité de l'aide.

⁸⁶ Code Douanier établi par décret en date du 5 mars 1987, plusieurs fois modifié.

⁸⁷ Voir à ce sujet la partie 3.5.5 sur les Véhicules.

De novembre 2010 à la date de ce rapport

Avec l'arrivée du choléra, de nouvelles procédures simplifiées ont été instaurées, afin de faciliter le dédouanement des biens humanitaires. Ces procédures auraient été autorisées verbalement. Ainsi, copie de ces procédures n'est pas disponible et la date exacte du début de la procédure demeure incertaine. Cette procédure allège certaines formalités, telle que la nécessité de procéder à la demande de franchise par anticipation, pour une liste d'articles nécessaires aux bénéficiaires de l'aide humanitaire internationale. Après production de la déclaration douanière et l'inspection des biens aux terminaux d'arrivée des biens humanitaires au port et à l'aéroport, le Directeur des Douanes (du port ou de l'aéroport) est autorisé à approuver directement le dédouanement et la livraison des biens humanitaires par délégation de pouvoir du MEF auprès de l'AGD. Tous les documents relatifs au dédouanement des biens humanitaires, tel que prévu par la procédure ordinaire, doivent être postérieurement soumis en bonne et due forme pour le dédouanement des biens humanitaires, incluant le document de franchise.

Biens de télécommunication

Au niveau des biens de télécommunication, aucune restriction ni limitation n'est imposée par la loi. Le décret du 12 octobre 1977 accordant à l'Etat le monopole des services de télécommunications ne prévoit cependant pas de procédures cèles notament pour l'obtention d'une fréquence satellite.⁸⁸ En pratique, beaucoup d'ONG présentes sur le terrain avant le séisme disposaient déjà d'une fréquence radio. Egalement, de nombreuses ONG ont utilisé les fréquences radios allouées aux Nations Unies.

Il est à noter que le gouvernement haïtien a signé la Convention de Tampere⁸⁹ sur les télécommunications d'urgence, quoique qu'il ne l'ait pas ratifiée. Cette convention contient des dispositions spécifiques aux problèmes de télécommunication lors d'opérations internationales de secours, entre autres au niveau des facilités légales pour l'importation et exportation d'équipements, l'utilisation de spectres de radiofréquence spécifiques, et autres.

Nourriture

Les biens alimentaires mentionnés dans la procédure de facilitation douanière pouvaient être acheminés dans le pays très facilement au cours des trois mois où la procédure spéciale était en vigueur, soit du 8 février au 30 avril 2010. Pour les autres produits, il fallait suivre la procédure ordinaire. De plus, pour les semences et plantes, il fallait joindre à sa demande un certificat phytosanitaire⁹⁰.

Médicaments

La procédure relative aux médicaments était semblable à celle des produits alimentaires: les produits pharmaceutiques mentionnés dans les procédures de facilitation pouvaient entrer dans le pays aisément. Il se devait, en plus des documents demandés, fournir un certificat d'origine. Pour les autres types de médicament, la procédure ordinaire de dédouanement prenait plus de temps. L'étude n'a cependant pas permis de déterminer la loi ou règlement spécifique à cette problématique.

⁸⁸ Palais National, 12 octobre 1977.

⁸⁹ <http://www.ifrc.org/Docs/idrl/I271EN.pdf>

⁹⁰ Arrêté du 24 juillet 1937 sur les conditions phytosanitaires requises pour l'introduction dans le pays de semences, plantes ou parties de plantes.

Véhicules

La procédure applicable aux véhicules est la même que celle applicable aux autres biens humanitaires. Toutefois, la lettre de franchise doit être dûment éditée et validée par le MEF afin d'entamer le processus d'immatriculation du véhicule. Or, les délais d'attente pour l'octroi de la franchise peuvent atteindre jusqu'à deux mois.

Dans l'intervalle de temps où les douanes n'étaient pas encore pleinement opérationnelles, les gouvernements, organisations internationales et ONG ont fait entrer et ont utilisé des véhicules non dédouanés, et ont circulé avec des plaques d'immatriculation étrangères, sans assurance locale. Cette pratique était toutefois irrégulière selon la loi haïtienne puisque les plaques d'immatriculation étrangères ne sont pas reconnues au pays.

Lors de la réintroduction des douanes le 8 février 2010, la procédure ordinaire consistant à faire dédouaner les véhicules, contracter une assurance et acquérir une plaque d'immatriculation locale ou réservée à une organisation internationale, a été réintroduite de façon rétroactive. De nombreux problèmes se sont alors posés pour le dédouanement des ces véhicules, notamment des questions de délais. Nombreuses organisations ou leurs transporteurs avaient égaré ou omis les documents requis, rendant extrêmement complexe la clôture des dossiers et contribuant ainsi au goulot d'étranglement.

Les organisations ont donc dû s'offrir les services d'agences de location de voitures en attendant que leurs véhicules soient dédouanés, et l'obtention d'une assurance et d'une plaque d'immatriculation locale. Pour la plupart, ces locations ont représenté (ou représentent toujours pour certaines) jusqu'à 50% de leur parc, voire plus. Le coût de location de voiture atteint jusqu'à 4000 USD par mois, par véhicule.

Assurance

Concernant l'assurance, tous les véhicules doivent être enregistrés auprès de l'Office d'Assurance Véhicules Contre Tiers (OAVCT), avant d'obtenir une plaque d'immatriculation auprès de la DGI. L'OAVCT est un organisme public autonome placé sous la tutelle du MEF. Un fois le certificat de douane et le bordereau émis par l'AGD, les organisations se rendent à l'OAVCT pour obtenir l'assurance du véhicule. Sur demande des organisations, l'OAVCT procède alors à l'expertise du véhicule et à son enregistrement.

Immatriculation

L'immatriculation est la dernière étape du processus de dédouanement d'un véhicule. Les plaques d'immatriculation temporaires sont remises aux ONG et organisations internationales dans l'attente de plaques nationales. La DGI octroie ces plaques sur présentation du certificat de douane, de la copie de la lettre de franchise du MEF aux douanes, de l'expertise et de l'assurance de l'OAVCT.

En plus des délais d'attente d'octroi de la franchise, l'engorgement du service et la pénurie de plaques d'immatriculation à certains moments peuvent aussi contribuer aux délais.

Organisations internationales

Les organisations internationales quant à elles, sur preuve d'assurance de l'OAVCT, doivent adresser une lettre au MAE qui attribue les numéros de plaques

d'immatriculation et les livre directement à la DGI, indiquant les spécificités du véhicule.

Réexportation des véhicules

La législation haïtienne ne prévoit pas de mécanismes pour la réexportation des véhicules humanitaires des ONG une fois entrés au pays. La réexportation de véhicules, sans être impossible, s'avère très difficilement réalisable et nécessite un accord préalable du gouvernement.

Animaux

Selon les personnes interrogées les animaux sont normalement soumis à la quarantaine⁹¹. Ces règles n'ont pas été appliquées aux chiens sauveteurs arrivés dans les jours suivant le séisme.

Recommandations

Code douanier

Il conviendrait de détailler les pratiques et procédures douanières applicables aux situations d'urgence et périodes de recouvrement initial dans le Code Douanier, considérant entre autres les recommandations de cette étude. Entre autres, les procédures ad hoc adoptées suite au séisme pourraient être régies par le cadre législatif en vigueur. L'actualisation actuelle du Code douanier s'avère une opportunité à cette fin.

Procédures douanières spéciales

En l'espèce, vu l'ampleur de la catastrophe et de la réponse internationale, les « Procédures pour faciliter le dédouanement des produits et articles destinés aux victimes du tremblement de terre du 12 janvier 2010 » auraient gagné à être renouvelées suite au 30 avril 2010. Le mécanisme d'inspection des biens humanitaires directement aux terminaux d'arrivées, réinstauré suite à la survenance de l'épidémie de choléra au pays, aurait gagné à être maintenu tout au long de la période d'état d'urgence, toujours en cours, et de la période de recouvrement initial.

De plus, il serait souhaitable de prévoir que les contrôles et les dédouanements puissent être effectués également en dehors des horaires de bureau des administrations tout au long de la période d'urgence et du recouvrement initial, afin d'accélérer le processus de dédouanement des biens humanitaires⁹².

Aussi, il serait recommandable d'inclure d'autres biens nécessaires aux acteurs internationaux dans le cadre de leur travail d'assistance, tel qu'ordinateurs, dans la liste d'articles nécessaires à l'aide humanitaire internationale, afin que ceux-ci bénéficient de l'octroi de franchise et de l'ordre de livraison par anticipation, afin de permettre un dédouanement rapide.

Par ailleurs, il aurait été opportun qu'un mécanisme de contrôle soit en place afin d'assurer que les biens envoyés en Haïti soient conformes aux besoins humanitaires identifiés dans l'appel et aux standards internationaux. Ainsi, il est recommandé que le

⁹¹ Décret du 30 septembre 1987 sur le Ministère de l'Agriculture des Ressources Naturelles et du Développement Rural (MARNDR), Articles 40 et 41.

⁹² Paragraphe 23 des lignes directrices IDRL, Annexe D.

gouvernement instaure un système pour assurer l'adéquation aux procédures en place et lois en vigueur, avant que les biens humanitaires arrivent au pays.

Il conviendrait enfin de simplifier et réduire au minimum les documents requis pour l'exportation et autoriser la réexportation de tout bien ou équipement, tels que véhicules⁹³.

Véhicules

Compte tenu des délais encourus pour l'importation des véhicules au pays, il serait recommandable de permettre l'immatriculation desdits véhicules sur la base des documents de franchise et d'ordre de livraison par anticipation. Cette pratique accélérerait le processus d'immatriculation.

De plus, pour les véhicules arrivés lors de la période initiale de l'urgence, avant le 8 février 2010, compte tenu que les documents d'importation manquants ne peuvent plus être produits, il serait recommandable d'assouplir les exigences documentaires afin de permettre la liquidation douanière de ces derniers.

Équipements spéciaux

Pour ce qui a trait aux télécommunications, il est recommandé que l'Etat haïtien ratifie la Convention de Tampere et intègre ses provisions en termes de facilités légales pour l'importation et exportation d'équipements, au droit interne.

Pour les médicaments et biens alimentaires, le cadre législatif devrait prévoir des procédures pour réduire les obstacles juridiques et administratifs à l'importation, le transit et l'exportation de ceux-ci en période d'urgence et de recouvrement initial, dans une mesure compatible avec la sécurité publique et le droit international. Il est aussi recommandé que le Gouvernement haïtien adopte les dispositions nécessaires pour la mise-en-œuvre du Règlement sanitaire international, ratifié par l'Etat haïtien en 1971, afin d'assurer son applicabilité en droit interne.

Pour les animaux, le cadre législatif devrait prévoir des exceptions pour l'entrée au pays des chiens sauveteurs suite à un désastre.

Responsabilité des acteurs internationaux

De nombreux délais dans l'entrée de l'assistance humanitaire internationale ont été causés par le manque d'expertise des acteurs internationaux et le non-respect des procédures douanières prévues par la législation haïtienne. Le défaut de soumettre les documents requis a créé des goulots d'étranglement aux douanes. Pour contrer ce problème, il aurait été souhaitable que dès le début de l'opération, un document détaillant les procédures douanières soit mis à la disposition des acteurs internationaux, favorisant la conformité à la loi par ces derniers⁹⁴.

D'autre part, il impute aux acteurs internationaux de respecter les lois haïtiennes et procédures en vigueur. Ceux-ci devraient s'assurer de compter sur du personnel compétent, formé et sensibilisé aux contraintes douanières en vigueur. Les équipes internationales devraient s'assurer de respecter les procédures douanières en vigueur dès le début de la réponse internationale, pour la durée complète du support international procuré. Ceci permettrait de minimiser les problèmes liés aux dossiers incomplets et documents manquants, et ainsi alléger les goulots d'étranglement et délais.

⁹³ Idem, paragraphes 17 et 18.

⁹⁴ Idem, paragraphe 14.3.

Gestion du personnel étranger pendant un désastre

Entrée du personnel humanitaire

La loi haïtienne ne prévoit pas de disposition spécifique propre aux visas du personnel de secours et d'assistance. En effet, les ressortissants de tous les pays, à l'exception de Cuba, de la Colombie, du Panama, de la République Dominicaine et de la Chine, ont pu entrer dans le pays sans visa et gratuitement suite au séisme (les ressortissants de ces cinq pays doivent effectuer les démarches auprès des consulats ou ambassades d'Haïti dans leur pays de départ). Un sceau d'entrée à l'arrivée aux frontières est émis sur le passeport et les personnes physiques bénéficient d'un droit de séjour dans le pays pendant 90 jours. Cette règle est commune à tous les ressortissants étrangers, sans considération de leur qualité d'acteurs humanitaires ou non. L'obtention du sceau d'entrée ne dépend donc pas de l'enregistrement ou non d'une ONG en droit national.

En principe, à l'expiration de la période de 90 jours, les acteurs humanitaires doivent faire une demande de visa. Cette démarche a peu été suivie dans la pratique puisqu'il est rare pour le personnel humanitaire de rester au pays plus de 90 jours consécutifs. En effet, à leur retour de période de repos, un nouveau sceau d'entrée leur est octroyé, débutant une nouvelle période de 90 jours. Or cette pratique peut constituer une porte d'entrée à de nombreux abus. En effet, toute organisation, association, église et individu peuvent entrer dans le pays librement et décider de travailler en dehors de tout mécanisme de contrôle et de coordination, à l'extérieur du cadre légal existant, par exemple, sans s'enregistrer auprès du gouvernement, ni respecter les standards internationaux au niveau de l'aide humanitaire. A ce sujet, il faut noter ici plusieurs références faites dans des articles de journaux aux problèmes de qualité de l'aide délivrée et de qualification du personnel exerçant dans certaines organisations ou associations⁹⁵.

Les délais de délivrance des visas expliquent également pourquoi la démarche n'est pas entreprise. En effet, il faut en pratique deux semaines pour compléter cette démarche, qui implique entre autres remettre son passeport aux autorités haïtiennes. Or, dans le contexte actuel d'instabilité du pays, le personnel humanitaire est hésitant à se déposer de leur passeport pour une telle période, puisque ce dernier serait nécessaire en cas d'évacuation du pays.

Le permis de séjour quant à lui doit être demandé après six mois consécutifs sur le territoire haïtien mais, parmi les personnes interrogées, très peu d'employés d'ONG l'avaient demandé, leur contrat étant généralement court. Les représentants pays des ONG interrogées avaient, eux, fait de telles demandes. Les démarches durent environ deux mois et coûtent 2500 HGT.⁹⁶ Le permis de séjour est généralement délivré pour un an renouvelable. Il donne droit à l'obtention du permis de conduire local et à l'obtention du permis de travail. Pour l'obtention de ce dernier, il se doit de fournir les documents suivants⁹⁷:

- Visa d'Immigrant ou de Résident (pour les ressortissants de Cuba, Panama, République Dominicaine, Colombie et Chine);
- Lettre à la Direction de l'Immigration et de l'Emigration;
- Photocopie des trois premières pages du passeport;
- Extrait du casier judiciaire du pays d'origine;
- Certificat médical;

⁹⁵ Voir également la partie 3.8 sur la Coordination et Qualité de l'aide.

⁹⁶ Environ 62 USD.

⁹⁷ Op. Cit. Note 14. Article 313.

- Attestation bancaire;
- Copie de la carte de débarquement;
- Extrait d'acte de naissance;
- Deux photos d'identité couleurs;
- 5000 GHT⁹⁸ versées à l'ordre du Trésor Public;
- Formulaire rempli;
- Empreintes digitales;
- Lettre de l'employeur.

Il faut noter que l'obligation d'obtenir le permis de travail n'a pas été levée suite au séisme. Il faut également préciser que selon l'article 313 du Code du Travail⁹⁹, le permis n'est délivré au professionnel étranger que s'il désire exercer une activité pour laquelle il n'est pas possible de recruter sur place un professionnel haïtien ayant la compétence ou la formation requise. Cette règle est toujours en vigueur, même dans le contexte de la réponse au tremblement de terre et à l'épidémie de choléra, quoiqu'elle ne semble pas appliquée en pratique.

Reconnaissance des qualifications professionnelles du personnel étranger

L'octroi d'assistance médicale par un personnel clairement non-qualifié, tels que par exemple les guérisseurs spirituels, a soulevé de nombreuses critiques suite au séisme¹⁰⁰. Le MSPP est l'autorité compétente en matière de reconnaissance des qualifications professionnelles du personnel étranger, et en particulier des qualifications médicales. Le décret du 17 novembre 2005 portant sur l'organisation et le fonctionnement du MSPP mentionne en son article 3 alinéa 12 que le MSPP a pour attribution d' « enregistrer et contrôler les titres des professions médicales et paramédicales et s'assurer de l'adéquation de l'exemple de toute profession ou activité en relation avec la santé ».¹⁰¹ Il faut également lire cet alinéa avec les alinéas 17 et 19 qui disposent que le MSPP a également pour but d'« entretenir des relations avec les organismes nationaux et internationaux œuvrant dans le domaine de la santé et de la population »¹⁰² et de « coordonner les interventions des nationaux et étrangers dans le domaine de la santé sur l'étendue du territoire national ».¹⁰³ Selon les personnes interrogées, il semblerait donc que le personnel médical étranger doive s'enregistrer auprès du MSPP. Toutefois, aucune disposition ne prévoit la reconnaissance des diplômes du personnel étranger suite à un désastre.

Par ailleurs, en vertu du Décret du 25 mars 1974 sur le Collège des ingénieurs et architectes haïtiens¹⁰⁴, les ingénieurs et architectes étrangers ne sont autorisés à travailler en Haïti que dans les domaines où les cadres professionnels haïtiens sont inexistantes ou insuffisants.

⁹⁸ Environ 124 USD.

⁹⁹ Op. Cit. Note 14.

¹⁰⁰ Robert MacKey, "Questions for Baptists, Praise for Scientologists in Haiti", New York Times, 3 février 2010 (Haïti), <http://bit.ly/9uWBa2>. Voir également la Partie 3.8.1 relative à la qualité de l'aide.

¹⁰¹ Journal officiel de la République d'Haïti le Moniteur No.1, jeudi le 5 janvier 2006, article 3 alinéa 12.

¹⁰² Idem, alinéa 17.

¹⁰³ Idem, alinéa 19.

¹⁰⁴ Op. Cit. Note 13.

Permis de conduire

Pour être habilité à conduire un véhicule en Haïti, il convient de détenir un permis local ou international¹⁰⁵. Le détenteur d'un permis international est autorisé à conduire avec ce permis pour un délai d'un an. Passé ce délai, il doit obtenir un permis local¹⁰⁶ sous peine de sanction¹⁰⁷.

Le détenteur d'un permis national d'un pays étranger ayant ratifié la Convention sur la circulation routière est autorisé à conduire pendant trois mois avec ce permis. Passé ce délai, l'intéressé doit solliciter un permis haïtien. Tel que mentionné ci-haut, l'octroi du permis de conduire national peut être obtenu suite à l'obtention du permis de séjour¹⁰⁸.

Il est à noter que la totalité des ONG interrogées ont leurs propres règles internes et s'interdisent de conduire, recourant plutôt à des chauffeurs locaux.

Les employés des organismes internationaux tels que les agences des Nations Unies reçoivent leur permis de conduire national par l'intermédiaire du MAE.

Recommandations

Entrée du personnel humanitaire

Tout d'abord, le cadre législatif haïtien devrait régir et contrôler l'entrée du personnel humanitaire au pays, afin d'éviter les abus. Le gouvernement devrait établir les critères et conditions requises pour les organisations humanitaires prêtant assistance afin de pouvoir bénéficier de facilités juridiques au pays¹⁰⁹. Il est recommandé que ces critères incluent le respect, par les organisations humanitaires admissibles, de responsabilités précises, telles que respecter le cadre juridique en vigueur, les mécanismes de coordination établis et les standards internationaux reconnus.

Par ailleurs, au niveau des procédures en place pour l'obtention de visa et permis de séjour (qui donne aussi droit à l'obtention du permis de conduire et au permis de travail), celles-ci semblent plutôt répondre aux besoins des ONG menant des activités d'aide au développement à long terme en Haïti. Elles semblent peu adaptées à la réalité des ONG venues pour répondre à une situation d'urgence au court terme. Ainsi, certaines des formalités en place peuvent être lourdes et difficile à respecter dans un contexte de réponse d'urgence et de relèvement initial (par exemple: soumettre un extrait du casier judiciaire du pays d'origine, une attestation bancaire, un extrait d'acte de naissance, etc.). Elles semblent aussi peu tenir compte des allées et venues du personnel humanitaires, car il est rare pour ce dernier de rester au pays pour plus de 90 jours consécutifs. Par ailleurs, le cadre juridique actuel ne prévoit pas d'exception face à l'obligation d'obtenir un permis de travail pour le personnel étranger, quoique cette règle ne soit pas mise en pratique dans le contexte actuel au pays.

Ainsi, il est recommandé que le cadre juridique haïtien prévoie des procédures adaptées au contexte d'opérations de secours et de relèvement initial suite à un désastre. Il est entre autres recommandé que le gouvernement haïtien considère lever l'obligation de visa et de permis de travail dans le contexte en question, pour les organisations humanitaires admissibles, ou à tout le moins d'accélérer sensiblement la procédure d'octroi.

¹⁰⁵ Op. Cit. Note 15. Articles 64 et 65.

¹⁰⁶ Idem, article 74.

¹⁰⁷ Idem, article 76, 273 et 279.

¹⁰⁸ Idem.

¹⁰⁹ Voir également la Partie 3.4.3 sur les recommandations relative à l'enregistrement des ONG.

Reconnaissance des qualifications professionnelles du personnel étranger

Au niveau de la reconnaissance des qualifications professionnelles, les procédures en vigueur semblent peu adaptées à la réalité des ONG venues pour répondre à une situation d'urgence au court terme. Si elles étaient appliquées en pratique, les procédures en vigueur ne permettraient pas aux acteurs internationaux de remplir leurs fonctions de secours lors de catastrophes ou d'assistance au relèvement initial. D'un autre côté, il relève de la responsabilité du gouvernement de prendre des mesures pour éviter l'octroi d'assistance, telle que l'assistance médicale, par un personnel clairement non-qualifié, tels que par exemple les guérisseurs spirituels. Le cadre juridique devrait donc permettre la reconnaissance temporaire des qualifications professionnelles du personnel médical, des architectes et des ingénieurs étrangers pour les organisations considérées comme fiables, pour la durée des opérations de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe.

Permis de conduire

Il en est de même pour la reconnaissance des permis de conduire étrangers. L'obtention de ceux-ci ne devrait pas être conditionnée à l'obtention du permis de séjour. En effet, cette condition rend quasi impraticable l'obtention du permis de conduire national dans le contexte actuel des opérations de secours en vertu des raisons expliquées précédemment. Le cadre juridique devrait établir des procédures accélérées pour la reconnaissance des permis de conduire étrangers, pour la durée nécessaire à la réalisation des activités de secours ou de relèvement initial.

Transport après le désastre

Tel que mentionné précédemment, dans les jours suivants le séisme, l'armée américaine était en charge du trafic aérien. Les organisations et gouvernements devaient coordonner avec la Southern Command à Miami, seule habilitée à assigner les places d'atterrissage. Plusieurs vols humanitaires transportant du matériel médical et des médicaments ont été détournés entre le 14 et le 19 janvier de Port-au-Prince vers Saint-Domingue.¹¹⁰ Or la mobilisation de véhicules puis les embouteillages sur l'unique route joignant Saint-Domingue à Port-au-Prince ainsi que la mauvaise condition de la route ont allongé le trajet, de deux jours en principe à une semaine environ. De tels allongements dans les délais s'expliquent notamment par: la nécessité de dédouaner les biens en République Dominicaine, de mobiliser les équipements de manutention appropriés, l'état détérioré des routes et la congestion routière importante (puisque toutes les organisations ont été contraintes de dérouter les biens humanitaires par le pays voisin), engendrant de plus des coûts supplémentaires.

Quant au port de Port-au-Prince, ce dernier n'a pas été fonctionnel durant les quatre premières semaines suivant le séisme, obligeant ainsi que la plupart de l'aide soit acheminée par la route depuis Saint-Domingue.

Par ailleurs, le manque de personnel pour décharger les avions et le manque d'équipements de manutention et de navigation ont constitué des problèmes majeurs entraînant des délais inadaptés à la situation dans les jours suivant le séisme. L'afflux massif d'acteurs humanitaires et d'aide humanitaire vers l'île ont aussi occasionnés des complications et délais additionnels importants¹¹¹.

¹¹⁰ Voir également la Partie 3.3.3 sur l'assistance militaire.

¹¹¹ Voir également la Partie 3.8 sur la Qualité de l'aide et Coordination.

Recommandations

Tel que le prévoit l'Annexe 9 de la Convention de Chicago relative à l'aviation civile internationale, ratifiée par l'Etat haïtien, les permissions pour les atterrissages rapides des véhicules aériens transportant des biens humanitaires devraient être octroyées dans les meilleurs délais, afin d'éviter les délais non nécessaires et faciliter l'acheminement de l'aide humanitaire aux victimes du désastre et populations les plus vulnérables. Il est recommandé que le Gouvernement haïtien adopte les dispositions nécessaires pour la mise-en-œuvre de cette convention afin d'assurer son applicabilité en droit interne.

Afin d'éviter les congestions routières importantes liées au grand nombre d'acteurs présents suite à une éventuelle catastrophe, il est recommandé d'établir des procédures de contrôle pour favoriser l'entrée des biens humanitaires conformes aux besoins humanitaires prioritaires identifiés dans l'appel. Ainsi, une unité de vérification pourrait être mise en place aux frontières routières afin de contrôler les biens qui entrent au pays. Il est recommandé que l'accès des organisations humanitaires admissibles soient privilégiées par rapport aux organisations humanitaires non admissibles¹¹². Cette unité pourrait aussi être en charge d'assurer la fluidité sur les routes. Par ailleurs, un contrôle au niveau des entrées par voies routières au pays aurait pour avantage d'éviter les engorgements dans les entrepôts à destination, et les délais qui y sont associés.

Qualité de l'aide et Coordination

Qualité

Dans son ensemble, l'assistance internationale a manifestement sauvé de nombreuses vies dans le sillage du tremblement de terre. Cependant, la qualité de cette assistance a varié énormément. De nombreux particuliers emplis de bonnes intentions sont arrivés en Haïti sans aucune préparation. Fréquemment sans ressources, abris ou nourriture, ils ont été contraints de solliciter l'appui des ONG et organisations internationales déjà en place. Certains ont même fait l'objet d'interventions urgentes. En l'absence de compétence, d'expérience et/ou d'autonomie, ils ont épuisé des ressources qui auraient été d'un meilleur usage pour les victimes directes¹¹³. Or il convient de remarquer que les plus à même d'apporter une aide de qualité, avec l'expérience nécessaire et des compétences linguistiques en créole et français, étaient le plus souvent déjà sur place avant le séisme. Par ailleurs, il semblerait que la majorité de l'aide ait été délivrée par une minorité d'acteurs internationaux présents, soit par les acteurs internationaux dits "professionnels" qui comptent sur une longue expérience dans le domaine de l'assistance internationale d'urgence.

Des donations massives mais désorganisées de biens humanitaires ont causé les mêmes difficultés, et des goulots d'étranglement. Des stocks de vieux vêtements, boîtes de conserves, bouteilles d'eau et médicaments périmés se sont accumulés aux portes de l'île. L'arrivée de ces biens humanitaires ne correspondant pas aux besoins identifiés et ne respectant pas les standards de qualité internationaux, ont retardé l'arrivée de l'aide nécessaire, de qualité et conforme aux standards internationaux pour les opérations d'urgence de secours. Par exemple, alors que les anesthésiants et autres facilités

¹¹² Idem, pour ce qui a trait aux organisations humanitaires admissibles.

¹¹³ JoNel Aleccia, "Disaster do-gooders can actually hinder help", MSNBC, 21 janvier 2010 (Haïti), <http://bit.ly/8UAzkV>

médicales nécessaires aux amputations peinaient à entrer en Haïti, 600 bibles parlantes à énergie solaires ont été distribuées dans l'île par des missionnaires¹¹⁴.

La qualité de l'aide apportée par certains acteurs a aussi été mise en question, comme ce fut le cas des dix missionnaires américains accusés de kidnapping par les autorités judiciaires haïtiennes après avoir tenté de franchir illégalement la frontière dominicaine avec 33 enfants haïtiens, sans respecter la législation portant sur l'adoption internationale en vigueur dans le pays¹¹⁵. Aucune permission ne leur avait été accordée et certains enfants n'étaient pas orphelins comme le groupe l'avait affirmé précédemment. La loi haïtienne prévoit une procédure d'adoption qui s'étend généralement sur une période de trois ans¹¹⁶. Ces actions par ces missionnaires américains ont par ailleurs causé préjudice aux autres acteurs internationaux et aux victimes du séisme¹¹⁷. Par exemple, les évacuations médicales privées vers les États-Unis d'enfants haïtiens gravement blessés ont été largement interrompues du fait de l'inquiétude des travailleurs humanitaires, docteurs et fonctionnaires, de se trouver accusés de kidnapping pour avoir transporté des enfants sans avoir préalablement réuni l'ensemble des documents administratifs, longs à arriver ou non disponibles¹¹⁸.

Coordination

De nombreux experts ont admonesté le manque de coordination entre les différents fournisseurs d'aide en Haïti. L'afflux massif d'organisations humanitaires ainsi que de nombreux médias sur l'île, s'efforçant à être les premières arrivées suite au séisme, a représenté un obstacle majeur à l'effort humanitaire. Elles ont aussi fait pression sur les ressources limitées telles que l'eau et le carburant, et contribué à congestionner les axes routiers ainsi que l'aéroport, retardant par conséquent la distribution de l'aide. Les diffuseurs du monde entier ont envoyé de nombreux journalistes, puisant aussi dans des ressources déjà fragilisées¹¹⁹.

Le système de « clusters » a été mis en place rapidement après la catastrophe, malgré les défis posés par l'absence d'électricité, d'espace et l'obligation de travailler sous des tentes. Les organisations nouvelles ont ainsi pu se faire connaître auprès d'OCHA, et tel qu'indiqué ci-dessus¹²⁰, 550 d'entre elles se sont effectivement enregistrées auprès de cette dernière. Cependant, de nombreuses autres organisations, associations ou églises sont venues suite au séisme sans recourir à cette démarche auprès d'OCHA

¹¹⁴ Anonymous, "Solar-powered Bibles sent to Haiti", Reuters, 20 janvier 2010, <http://www.abc.net.au/news/stories/2010/01/19/2796032.htm>

¹¹⁵ Elizabeth Lee, "10 American Missionaries In Haiti Charged with Kidnapping and Criminal Association", Voice of America, 4 février 2010 (Haïti), <http://bit.ly/bTMvSg>; Anonymous, "Haiti prosecutors seek 6 months in prison for US woman who tried to remove kids after quake", Associated Press, 13 mai 2010, <http://bit.ly/9bG29w>; Melissa Gray & Richard Greene, "Haitian orphans rushed to new homes abroad", CNN, 18 janvier 2010 (USA and Netherlands), <http://bit.ly/4piY2v>; David Gauthier-Villars, Miriam Jordan & Joel Millman, "Earthquake Exposes Haiti's Faulty Adoption System", The Wall Street Journal, 27 février 2010, http://online.wsj.com/article/SB10001424052748704625004575089521195349384.html?mod=WSJ_topics_obama

¹¹⁶ De fait, il y aurait 200 orphelinats en Haïti, mais tous ne seraient pas légitimes d'après des officiels des Nations Unies, certains servants de façade aux trafiquants qui achètent des enfants avant de les revendre à des couples d'étrangers.

¹¹⁷ James C. McKinley Jr. & Sean D. Hamill, "53 Haitian Orphans Are Airlifted to U.S.", The New York Times, 19 janvier 2010, <http://www.nytimes.com/2010/01/20/world/americas/20orphans.html>

¹¹⁸ Ian Urbina, "Paperwork Hinders Airlifts of Ill Haitian Children", The New York Times, 8 février 2010, www.nytimes.com/2010/02/09/world/americas/09airlift.html

¹¹⁹ Olesya Dmitracova, "Is rivalry among relief and media groups hampering aid flow to Haiti?", Reuters, 25 janvier 2010, <http://www.trust.org/alertnet/blogs/alertnet-news-blog/is-rivalry-among-relief-and-media-groups-hampering-aid-flow-to-haiti/>

¹²⁰ Voir également la Partie 3.4 sur l'Enregistrement des entités d'assistance de secours.

et du gouvernement haïtien¹²¹. En effet, seulement 150 à 200 ONG, présentes avant le séisme, sont enregistrées auprès du gouvernement, et un nombre très limité d'ONG se sont enregistrées depuis le séisme.

De plus, de multiples ONG, groupes religieux ou individus, même certains gouvernements étrangers, ne connaissaient pas les mécanismes de coordination établis et n'avaient pas l'expérience des situations internationales de secours d'urgence, ce qui a posé des défis considérables et affecté l'effectivité et la qualité de la réponse humanitaire suite au séisme. Cette absence de coordination a créé des problèmes pour les autorités haïtiennes qui ne savaient pas toujours qui était présent sur leur territoire. Les organisations qui n'ont pas agi de manière coordonnée n'ont pas non plus permis de renforcer les capacités des autorités locales et n'ont par conséquent pas favorisé leur reprise de leadership dans la réponse à la catastrophe.

L'absence de coordination a aussi affecté directement les autres acteurs internationaux qui tentaient d'effectuer leur travail conformément aux mécanismes de coordination établis. La distribution de biens humanitaires qui ne correspondaient pas aux standards internationaux a généré de la confusion chez les bénéficiaires, et parfois même des mouvements de contestation pour avoir reçu des biens humanitaires différents. Des afflux de bénéficiaires se sont aussi formés dans certains camps suivant la rumeur que les biens qui y étaient distribués étaient de meilleure qualité. De plus, certaines organisations se sont concentrées sur la distribution d'un type de biens, sans s'assurer que tous les besoins humanitaires des victimes étaient pourvus par l'entremise du mécanisme de coordination et par une collaboration avec les autres organisations. Il est en outre malaisé pour la population de distinguer entre les acteurs humanitaires qui apportent une réelle aide de qualité, et ceux qui tentent maladroitement de se rendre utiles.

Il est important de souligner que certains des problèmes de coordination qui sont survenus ont été causés par des gouvernements étrangers qui, soit par manque de connaissance du système ou par désir de fournir une aide bilatérale directe, n'ont pas coordonné avec le système établi des « clusters », ce qui a aussi affecté la qualité de la réponse humanitaire. Certains biens envoyés par ceux-ci ne correspondaient pas aux besoins identifiés, ou étaient déjà disponibles dans le pays en grand nombre puisque d'autres acteurs internationaux tels que gouvernements, organisations internationales ou ONG, les avaient déjà fournis.

Recommandations

Admissibilité des organisations humanitaires

Pour pallier aux problèmes de qualité de l'aide et de coordination identifiés, il convient de réitérer l'importance d'établir des critères d'admissibilité pour les organisations humanitaires prêtant assistance. Le gouvernement haïtien devrait se prononcer sur l'admissibilité des organisations humanitaires actives au pays. Il faut noter que le paragraphe 4 des Lignes directrices IDRL énumère et recommande une liste de responsabilités des acteurs prêtant assistance, qui pourraient s'avérer fort utile pour le gouvernement haïtien dans l'établissement d'une liste de critères pour l'admissibilité des organisations humanitaires actives au pays. Au nombre des critères déterminés

¹²¹ Il y aurait jusqu'à 12,000 organisations non gouvernementales présentes en Haïti: Eric Dales, "Haiti marks one year anniversary of devastating earthquake", South-South News, 13 janvier 2011, <http://bit.ly/fyIY2d>

devraient figurer la manifestation par l'organisation de sa volonté et de sa capacité d'agir conformément aux responsabilités décrites au paragraphe 4 des Lignes directrices IDRL¹²². Ces responsabilités incluent entre autres: (1) le respect des lois haïtiennes, du droit international et des standards internationaux applicables, (2) le respect des mécanismes de coordination établis, dont la coordination des activités avec les autorités nationales, afin de favoriser la complémentarité aux capacités de réponse de ces derniers, (3) opérations menées conformément aux principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité, (4) une aide humanitaire qui répond aux besoins identifiés, (5) l'envoi d'équipes qualifiées, détenant l'expérience nécessaire au contexte d'opérations de secours et de relèvement initial, et pleinement préparées pour appuyer les opérations, et autres responsabilités, (6) opérations de secours et d'assistance au relèvement initial menées de façon à réduire au minimum les effets négatifs sur la population, l'économie, les marchés de l'emploi, les objectifs du développement et l'environnement locaux, etc.

Suite à une catastrophe, le gouvernement haïtien pourrait par exemple octroyer la responsabilité à la cellule de crise (dont il a été question antérieurement à la section 3.4.3¹²³) de déterminer si les acteurs internationaux répondent aux critères prédéterminés, au moment de leur entrée au pays. Les ambassades haïtiennes dans les pays d'origine pourraient aussi contribuer à la sélection.

Il est aussi recommandé que le gouvernement se prononce sur l'admissibilité des organisations humanitaires avant la survenance d'une nouvelle catastrophe. Les procédures pourraient comprendre, par exemple, l'utilisation d'un fichier national identifiant les organisations présélectionnées, dont ferait usage la dite cellule de crise pour vérifier l'admissibilité. Par ailleurs, la présélection quant à l'admissibilité des organisations opérant au pays permettrait d'éviter que des organisations humanitaires opèrent dans le pays sans que les autorités en connaissent l'existence.

Les facilités juridiques (telle que la possibilité d'ouvrir un compte en banque, d'employer du personnel local, d'obtenir un visa, de bénéficier d'exemptions fiscales, de dédouaner des biens humanitaires, et autres) ne devraient être accordées par le gouvernement haïtien qu'aux organisations humanitaires admissibles, identifiées par ce même gouvernement.

Finalement, les procédures pourraient prévoir un mécanisme rapide et simple pour permettre aux organisations humanitaires de rendre compte aux autorités de l'aide qui a été distribuée, et ce afin de permettre un suivi qualitatif et quantitatif de l'opération et l'amélioration de la coordination et la reprise du leadership des autorités locales dans la réponse aux catastrophes.

¹²² Annexe D.

¹²³ Voir la Partie 3.4.3.

IDRL en Haiti
Étude du cadre juridique pour faciliter et réglementer la
reponse internationale en cas de catastrophes

Chapitre 4

Conclusion

A travers cette étude, la FICR et la CRH se sont attardées à l'identification des différentes questions et problèmes juridiques liés à l'afflux d'acteurs internationaux en réponse au séisme qui a frappé Haïti le 12 janvier 2010, en utilisant les Lignes directrices IDRL comme cadre d'analyse. Cette étude procure des recommandations au gouvernement haïtien, en accord avec les Lignes directrices IDRL, sur les domaines du cadre législatif et des procédures applicables à l'assistance internationale en cas de catastrophe qui pourraient être renforcés ou développés.

Les problèmes et recommandations principaux révélés par cette étude sont les suivants:

- Les dispositions législatives en vigueur au pays, ayant une incidence sur les actions internationales en cas de catastrophes, se trouvent fragmentées à travers divers instruments juridiques. Nombreuses dispositions législatives ont été adoptées de façon ad hoc suite à la survenance du séisme. A cet égard, le gouvernement haïtien devrait se doter d'un cadre législatif et institutionnel intégral en matière de prévention, d'atténuation, de préparation aux catastrophes, de secours et de relèvement. Dans l'attente du développement de ce cadre législatif et institutionnel intégral, le gouvernement devrait se doter d'une réglementation intérimaire qui pourrait être utilisée immédiatement alors que les discussions prennent cours pour l'adoption d'une nouvelle loi.
- Bien que partie à plusieurs conventions internationales pertinentes dans le contexte de la réponse internationale en cas de désastre, sur le plan pratique, l'Etat haïtien n'adopte pas toujours les mesures administratives, législatives ou réglementaires permettant la mise en œuvre de ces conventions. Ainsi, il est recommandé que le gouvernement haïtien adopte les dispositions nécessaires pour la mise-en-œuvre des conventions internationales ratifiées, afin d'assurer leur applicabilité en droit interne.
- Le Plan national de gestion et le Plan de réponse, de concert avec la loi sur l'état d'urgence, sont les instruments de référence pour la gestion des désastres au pays. Ces plans établissent les rôles et responsabilités des organisations gouvernementales dans la réponse aux désastres. Toutefois, l'étude n'a pas permis de déterminer si les entités gouvernementales ont effectivement assumé les rôles tels que définis dans ces plans suite au séisme. Par ailleurs, ces plans n'ont apparemment pas force de loi au pays. Ainsi, le gouvernement devrait prendre les mesures pour doter ces plans d'une force légale. Il est recommandé que le gouvernement assure la concordance entre les dispositions de ces plans et le système de réponse aux désastres en vigueur au pays; d'assurer l'adéquation entre les rôles et responsabilités des différentes entités gouvernementales tels que définis dans les plans, et leurs activités assumées en pratique en réponse aux désastres.
- Le champ d'application de la loi sur l'état d'urgence semble être limité aux désastres dits « naturels ». Il serait souhaitable que les mécanismes prévus par la loi sur l'état d'urgence soient applicables à tous les types de désastres et catastrophes. Par ailleurs, la loi sur l'état d'urgence prévoit l'habileté du gouvernement à faire appel à la solidarité internationale. Toutefois, les conditions et modalités de demande d'assistance et de secours externe ne sont pas définies par la législation en vigueur au pays. Ainsi, l'étude recommande que le cadre juridique haïtien précise ces conditions et modalités.
- Le rôle et les domaines fonctionnels de responsabilité des actions de réponse de la CRH sont actuellement définis dans le Plan de réponse. L'étude recommande de consolider la relation d'auxiliaire de la CRH par rapport aux pouvoirs publics, pour les activités de réduction des risques et de gestion des catastrophes, de santé publique, de développement et d'appui social, au sein de la législation principale sur la gestion de désastres au pays.

- L'armée américaine a assumé la prise en charge de l'aéroport et du port dans les jours suivants le séisme, pour une période s'étendant jusqu'au début du mois de mars. Dans les premiers jours suivant cette prise en charge, de nombreuses critiques se sont élevées à l'encontre des stratégies américaines refusant d'autoriser les vols humanitaires à atterrir, privilégiant plutôt les vols militaires destinés à augmenter les effectifs militaires au pays. En vue de situations futures où l'appui de forces armées étrangères pourrait être requis pour une opération de secours, les conditions au déploiement devraient être entendues préalablement entre les Etats impliqués. Entre autres, le gouvernement haïtien devrait s'assurer que les permissions pour les atterrissages rapides des véhicules aériens transportant des biens humanitaires soient octroyés dans les meilleurs délais, afin d'éviter les délais non nécessaires et faciliter l'acheminement de l'aide humanitaire aux victimes du désastre et populations les plus vulnérables.
- Les procédures légales existantes ne permettent pas l'enregistrement rapide des acteurs internationaux venues pour répondre à une situation d'urgence à court terme, puisqu'elles concernent avant tout les ONG menant des activités d'aide au développement à long terme au pays. Ainsi, les procédures d'enregistrement des acteurs internationaux en cas de désastre devraient être beaucoup plus courtes, permettant ainsi la reconnaissance légale de ces acteurs et l'exercice de leurs activités tout en respectant la loi haïtienne.
- Le Code douanier ne comporte pas de mesure d'urgence dans les cas de catastrophes. Suite au séisme, l'Administration Générale des Douanes a mis en place une procédure spéciale facilitant le dédouanement de certains produits destinés aux victimes du séisme. A partir du mois de mai 2010, les procédures ordinaires de contrôle à l'arrivée de l'aide ont été remises en place. Avec l'arrivée du choléra en novembre 2010, de nouvelles procédures simplifiées ont été instaurées. Malgré les procédures spéciales mise en place, les médias ont fait état de délais importants dans l'entrée du matériel humanitaire nécessaire au pays, ce qui aurait affecté de nombreuses organisations. Par ailleurs, le nombre important d'organisations humanitaires qui ont manifesté leur soutien à la suite du séisme et l'afflux massif de biens humanitaires dits « non essentiels », ne correspondant pas aux besoins identifiés dans l'appel, a aussi contribué à la création de délais et goulots d'étranglement aux douanes. L'étude recommande de détailler les pratiques et procédures douanières spéciales applicables aux situations d'urgence et périodes de recouvrement initial au sein du Code douanier. L'étude recommande aussi de revoir quelles sont les procédures qui s'applique à ces situations et procure des recommandations spécifiques à cet égard. Par exemple, les contrôles et dédouanements devraient pouvoir être effectués en dehors des horaires habituels de bureau des administrations. L'étude recommande aussi que des dispositions législatives spécifiques soient adoptées afin de réduire les obstacles juridiques et administratifs à l'importation, au transit et à la réexportation des équipements spéciaux, tels que biens de télécommunication, véhicules, médicaments, aliments, et chiens de sauvetage.
- L'étude a révélé que la loi haïtienne ne prévoit pas de disposition spécifique propre aux visas du personnel de secours et d'assistance. A leur arrivé en Haïti, les ressortissants de presque tous les pays se voient octroyer un droit de séjour de 90 jours. A l'expiration de ce délai, les acteurs humanitaires doivent en principe faire une demande de visa. Après 6 mois de présence au pays, les acteurs humanitaires doivent en principe faire une demande de permis de séjour. Or, en pratique, ces procédures sont peu respectées par les acteurs internationaux et de nombreuses organisations, associations, églises et individus ont pu entrer librement au pays et travailler en

dehors de tout mécanisme de contrôle et de coordination, à l'extérieur du cadre légal existant, sans s'enregistrer auprès du gouvernement, ni respecter les standards internationaux au niveau de l'aide humanitaire. Ainsi, l'étude recommande que le cadre législatif haïtien régisse et contrôle l'entrée du personnel humanitaire au pays, afin d'éviter les abus. Le gouvernement devrait par ailleurs établir les critères et conditions requises pour les organisations humanitaires prêtant assistance afin de pouvoir bénéficier de facilités juridiques au pays (telle que la possibilité d'ouvrir un compte en banque, d'employer du personnel local, d'obtenir un visa, de bénéficier d'exemption fiscales, de dédouaner des biens humanitaires, etc). Pour les acteurs internationaux éligibles aux facilités juridiques, les formalités pour l'obtention de visa et permis de séjour devraient répondre au contexte d'opérations de secours et de relèvement initial suite à un désastre. Par exemple, les procédures d'octroi devraient être accélérées sensiblement.

- Au niveau de la reconnaissance des qualifications professionnelles suite à un désastre, les procédures en vigueur semblent peu adaptées à la réalité des acteurs internationaux venus répondre à une situation d'urgence au court terme. Si elles étaient appliquées en pratique, elles ne permettraient pas aux acteurs internationaux de remplir leurs fonctions de secours lors de catastrophes ou de relèvement initial. Ainsi, pour cette période, il est recommandé que le cadre juridique permette la reconnaissance temporaire des qualifications professionnelles pour les organisations considérées fiables.
- Pour ce qui a trait à la reconnaissance des permis de conduire étrangers, il est recommandé que le cadre juridique prévoie des procédures accélérées à cet effet, pour la durée nécessaire à la réalisation des activités de secours ou de relèvement initial.
- Afin d'éviter les congestions routières importantes liées au grand nombre d'acteurs présents suite à une catastrophe, il est recommandé d'établir des procédures de contrôle pour favoriser l'entrée des biens humanitaires conformes aux besoins humanitaires prioritaires identifiés dans l'appel. L'étude recommande aussi que les organisations admissibles soient privilégiées par rapport aux organisations humanitaires non admissibles.
- Bien que l'assistance internationale ait indéniablement sauvé de nombreuses vies suite au séisme, la qualité de cette assistance a varié considérablement entre les différents acteurs internationaux. Nombreux sont les organisations, églises, associations ou individus qui sont venus en Haïti sans expérience et/ou préparation, et qui ont puisé dans les ressources déjà limitées. La qualité de l'aide procurée par certains acteurs a aussi été mise en question, n'étant pas conforme aux standards internationaux pour les opérations d'urgence de secours et de recouvrement initial. De même, de nombreux acteurs internationaux, dont les gouvernements étrangers, ne connaissaient pas et/ou n'ont pas respecté les mécanismes de coordination établis, ce qui a représenté un obstacle majeur à l'effort humanitaire. Ainsi, l'étude recommande au gouvernement haïtien d'établir des critères d'admissibilité pour les acteurs humanitaires prêtant assistance, avant la survenance d'une nouvelle catastrophe.
- En fin, l'étude recommande au gouvernement haïtien de mettre à la disposition des acteurs internationaux un document détaillant les procédures applicables au pays pour les opérations internationales de secours et de recouvrement initial, afin de favoriser la conformité à la loi haïtienne par ces derniers.

Annexe A - Documents consultés

- Arrêté admettant la Croix-Rouge Haïtienne comme auxiliaire du Service de Santé; l'autorisant, aux côtés du Service National d'Hygiène, à prendre le nom et emblème de la Croix-Rouge de Genève, et approuvant ses statuts, Journal officiel de la République d'Haïti le Moniteur No. 65, 5 août 1935.
- Code du travail, Décret du 24 février 1984 actualisant le Code du travail du 12 septembre 1961.
- Décret du 25 mars 1974 sur les ingénieurs et les architectes, Journal officiel de la République d'Haïti le Moniteur No.30, 8 avril 1974.
- Décret Présidentiel accordant à l'état le monopole des services de télécommunications, Palais National, 12 octobre 1977.
- Décret modifiant la loi du 13 décembre 1982 régissant les ONG, Journal officiel de la République d'Haïti le Moniteur No.77, jeudi 5 octobre 1989.
- Décret sur l'organisation et le fonctionnement du Ministère de l'Intérieur, Journal officiel de la République d'Haïti le Moniteur No.48, 31 mai 1990.
- Plan National de Gestion des Risques et des Désastres, Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales, Direction de la Protection Civile, février 2001.
- Loi portant révision de la loi sur l'assurance véhicules contre tiers, Journal officiel de la République d'Haïti le Moniteur No.76, jeudi 9 octobre 2003.
- Arrêté relatif aux nouveaux statuts de la Croix-Rouge Haïtienne, Journal officiel de la République d'Haïti le Moniteur No.34, 5 mai 2005.
- Décret Présidentiel portant sur l'organisation et le fonctionnement du Ministère de la Santé Publique et de la Population, Journal officiel de la République d'Haïti le Moniteur No.1, 5 janvier 2006.
- Décret relatif à l'immatriculation et à la circulation des véhicules, Journal officiel de la République d'Haïti le Moniteur Spécial No.1, vendredi 26 mai 2006.
- Loi sur l'état d'urgence de septembre 2008, Journal officiel de la République le Moniteur No.83, 10 septembre 2008.
- Plan national de réponse aux urgences (document de travail), mise à niveau de septembre 2009.
- Arrêté présidentiel du 16 janvier 2010 décrétant l'état d'urgence, Journal officiel de la République le Moniteur No.7, 25 janvier 2010.
- Procédures pour faciliter le dédouanement des produits et articles destinés aux victimes du tremblement de terre du 12 janvier 2010, Ministère de l'Economie et des Finances, 8 février 2010.
- Loi portant amendement de la loi sur l'état d'urgence du 9 septembre 2008, Journal officiel de la République d'Haïti le Moniteur No. 29, 19 avril 2010.
- Arrêté Présidentiel du 21 avril 2010 portant organisation et fonctionnement de la Commission Intérimaire pour la Reconstruction d'Haïti. Journal officiel de la République le Moniteur No. 34, 6 mai 2010.
- Règlement de la Commission Intérimaire pour la reconstruction d'Haïti, 17 juin 2010.

Annexe B - Liste des personnes consultées

Gouvernement

Ministère des Affaires Étrangères

- Mr Belfort, Directeur des Institutions Internationales, Congrès et Conférences
- Mr Fortuné Dorléan, Directeur des Affaires Juridiques
- Monsieur Delan Joseph, Directeur des Affaires Economiques
- Monsieur Perrault, Directeur du Protocole

Ministère de l'Intérieur, Direction de la Protection Civile

- Mme Alba Jean-Baptiste, Directrice de la Protection Civile
- Mr Abel Nazaire, Coordonateur adjoint, Secrétariat Permanent de Gestion des Risques et des Désastres
- Rose Luce Cadot, Juriste du Réduction du Risque de Catastrophe
- Roosevelt Prospère, Directeur de la Prévention (Agronome)

Administration Générale des Douanes

- Mr Volcimus Jean-Gesnel, Directeur adjoint

Ministère de la Planification et de la Coopération Externe

- Mme Bernice Kavanagh, Responsable de l'UCAONG
- Mr Robès Pierre, Responsable du DCE

Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales

- Mme Katline Marcial, Département des Affaires Politiques
- Mr Chavannes Roland J.B, Directeur du Service de l'Immigration

Croix-Rouge Haïtienne

- Docteur Michaèle Amédée Gédéon, Présidente Croix Rouge Haïtienne
- Docteur Guiteau Jean-Pierre, Directeur Exécutif
- Maître Leonel Cadet, Avocat
- Maître Jean Baptiste Brown, Avocat

OI et ONG

OCHA

- Catherine Huck: DHOF

- Gérard Gomez: Chef du Bureau pour l'Amérique latine et le Caraïbe

OXFAM

- Roland Van Hauwermeiren: Directeur Pays

World Vision

- Ton Van Zutphen: Directeur Pays

Catholic Relief Services (CRS)

- Scott Campbell: Représentant Résident

OAL Ireland

- Sarah Murphy: Chef d'Entrepôts et Importations

Norwegian Church Aid

- Sylvia Raulo: Directrice Pays

Save the Children

- Gary Shaye: Représentant Pays

Programme Alimentaire Mondial

- Edmondo Perrone: Responsable en Logistique

MINUSTAH

- Habib DAHDOUH: Chef adjoint de la Section Justice

Fédération internationale des Sociétés de la Croix Rouge et du Croissant Rouge

- Brigitte Gaillis: Coordinatrice du Mouvement
- Harry Jacques: Responsable du convoi
- Rosemary Parnell: Coordinatrice en Logistique Haiti
- Jorge Zequeira: Coordinateur de l'Unité Panaméricaine de Réponse aux catastrophes
- Ilir Causjah: Coordinateur de logistique pour l'Amérique
- Maitre Saint Louis, Avocat externe

Annexe C - Liste des articles médiatiques consultés

Janvier 2010

JoNel Aleccia, Disaster do-gooders can actually hinder help, MSNBC; 21 January 2010 (Haiti), <http://bgit.ly/8UAzkV>

Reporting that untrained and unprepared volunteers are beginning to appear in Haiti as well as inappropriate and unrequested types of in-kind assistance.

Anonymous, Aid groups urge halt to new Haiti adoptions, CNN, 21 January 2010 (Haiti), <http://bit.ly/6YbtPD>

Reporting that Save the Children, World Vision and the British Red Cross called Thursday for an immediate halt to any new adoptions of Haitian children after last week's earthquake. «Any hasty new adoptions would risk permanently breaking up families, causing long-term damage to already vulnerable children, and could distract from aid efforts in Haiti,» the agencies said in a joint statement.

Anonymous, Clinton plays down Haiti aid controversy, AFP, 25 January 2010 (USA), <http://bit.ly/9r51oj>

Reporting on statements by US Secretary of State Hilary Clinton in response to criticism of US management of international humanitarian access to Haiti. «The international community must ensure we are working in sync. Aid coordination has long been a challenge in Haiti, even before the earthquake,» Clinton said at a donors' meeting in Montreal. Clinton responded by calling on all donor nations to evaluate the progress of relief efforts honestly and to have the courage to change strategies in Haiti if necessary.

Anonymous, Desperation as bureaucracy slows aid effort in Haiti, Ireland Online, 3 February 2010 (Haiti), <http://www.breakingnews.ie/world/eyeyeygbmhmh/>

Reporting on complaints of increased paperwork and delay in the disbursement of supplies as Haitian authorities began regaining control over in-coming aid.

Anonymous, Haiti aid bottlenecks fuel frustration, protests, Associated Press (Denver Post), 4 February 2010 (Haiti), <http://bit.ly/9rgTQU>

Reporting that aid workers say that food and other supplies are flowing into the country three weeks after the Jan. 12 quake, but red tape, fear of ambush, transportation bottlenecks and corruption are keeping it from many people who need it.

Anonymous, Many Haitians can't cross border, Miami Herald, 21 January 2010 (Dominican Republic)

Reporting that many Haitians are attempting to flee desperate conditions by crossing the border with the Dominican Republic, but immigration authorities allow only the seriously injured, students, legal workers and missionaries to go through.

Anonymous, UNICEF warns of sex traffickers exploiting Haiti disaster, Ireland Online, 21 January 2010 (Haiti), <http://www.breakingnews.ie/world/eyeycwidmhau/>

Reporting that UNICEF Ireland has warned against expedited adoptions from Haiti. «It is too premature for the adoption of children that have been affected by the earthquake to take place. As was UNICEF's experience during the Indian Tsunami, every effort must first be taken to ascertain that these children are truly orphaned.

Anonymous, US will turn back Haitian boat people: Clinton, AFP News, 22 January 2010 (USA), <http://bit.ly/6DrAeY>

Reporting that US Secretary of State Hillary Clinton has stated that the United States will enforce its own laws and repatriate any Haitians who illegally enter US territory while fleeing quake-hit Haiti.

Nick Collins, **Haiti: Humanitarian aid prioritised at airport**, The Telegraph, 18 janvier 2010, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/centralamericaandthecaribbean/haiti/7020388/Haiti-Humanitarian-aid-prioritised-at-airport.html>

Reporting on differences in priorities of U.S. military and foreign governments in use of airport.

Melissa Dribben, At Haiti airport, piles of goodwill, no system, Philly.com, 22 January 2010 (Haiti), <http://bit.ly/5JolBT>

Reporting on the difficulties encountered by one volunteer medical worker attempting to collect a shipment of medical supplies from the Port-au-Prince airport.

Yesica Fisch & Martha Mendoza, Haiti government gets 1 penny of each US earthquake aid dollar, AP says, Huffington Post, 27 January 2010 (USA), http://www.huffingtonpost.com/2010/01/27/haiti-government-gets-1-p_n_438938.html

Reporting that less than a penny of each dollar the U.S. is spending on earthquake relief in Haiti is going in the form of cash to the Haitian government, according to an Associated Press review of relief efforts. The article states that each American dollar roughly breaks down to: 42 cents for disaster assistance, 33 cents for U.S. military aid, nine cents for food, nine cents to transport the food, five cents for paying Haitian survivors for recovery efforts, just less than one cent to the Haitian government, and about half a cent to the Dominican Republic.

Tim Funk & Franco Ordoñez, Graham charity hits Haiti at a run, NewsObserver.com, 24 January 2010 (USA), <http://bit.ly/bWHkTY>

Reporting on the speed and the open intentions to proselytize in American NGO Samaritan's Purse response to the Haiti earthquake.

Melissa Gray & Richard Greene, Haitian orphans rushed to new homes abroad, CNN, 18 January 2010 (USA and Netherlands), <http://bit.ly/4piY2v>

Reporting that officials in the US and Netherlands are dramatically reducing oversight and paperwork to speed the entry of Haitian orphans being adopted by their citizens.

Elizabeth Landau, **Medical help on hold as groups await transportation to Haiti**, CNN, 21 janvier, 2010

http://articles.cnn.com/2010-01-20/health/haiti.medical.aid.volunteers_1_haiti-medical-team-volunteers?_s=PM:HEALTH

Reporting on transportation and communication obstacles faced by medical aid in accessing Haiti.

Elizabeth Lee, 10 American Missionaries In Haiti Charged with Kidnapping and Criminal Association, Voice of America, 4 February 2010 (Haiti), <http://bit.ly/bTMvSg>

Reporting that Haitian authorities have charged 10 American missionaries with child kidnapping and criminal association for allegedly trying to take 33 Haitian children out of the country illegally. Haiti's government has suggested the case could be transferred to the United States but, for the moment, the ten have been returned to a jail in the capital Port-au-Prince where they have been held since their arrest last Friday.

Robert MacKey, Questions for Baptists, Praise for Scientologists in Haiti, The New York Times, 3 February 2010 (Haiti), <http://bit.ly/9uWBa2>

Reporting on the arrest of American missionaries seeking to move Haitian children out of the country and also on the positive reception provided to teams of "touch healing" scientologists working in Haiti. The article reports that the Scientologists have stated that "We got the U.S. Government to include us as part of the 'Joint Command' of U.S. and U.N. Military working with the 5 approved NGOs under the U.S. Southern Command. This entitled us to land and operate a Command Post out of the airport in Port-au-Prince".

James C. McKinley Jr. & Sean D. Hamill, 53 Haitian Orphans Are Airlifted to U.S., The New York Times, 19 janvier 2010, <http://www.nytimes.com/2010/01/20/world/americas/20orphans.html>

Reporting that U.S. government officials expedite adoption process of Haitian orphans.

Tim Padgett & Bobby Ghosh, Human Predators Stalk Haiti's Vulnerable Kids, Time, 27 January 2010 (Haiti), <http://bit.ly/cb2eWb>

Reporting on increasing concerns by the UN, Red Cross and NGOs about trafficking of children in the aftermath of the Haiti earthquake.

Ray Reyes, Haitians illegally in U.S. get amnesty, Tampa Bay Online, 21 January 2010 (USA), <http://bit.ly/8vT8P1>

Reporting that Haitian nationals illegally living in the United States before or on the day of the recent earthquake can stay and work for 18 more months without fear of deportation.

Stephanie Strom, Teaching Americans What Haiti Needs: Money, New York Times, 20 January 2010 (USA), <http://bit.ly/77PDlj>

Reporting on efforts by aid professionals to encourage Americans to donate cash and not used goods to the relief efforts in Haiti.

Bryan Walsh, After the Destruction: What Will It Take to Rebuild Haiti?, Time, 16 January 2010 (Haiti), <http://bit.ly/651QaK>

Reporting that lack of building code enforcement is considered to be a primary cause of the damage and death from the earthquake in Haiti.

Février 2010

Anonymous, Architects say Haiti disaster shows need for building code, Jamaica Observer, 14 February 2010, <http://bit.ly/akBVog>

Reporting on renewed interest in a national building code for Jamaica in the light of the consequences of the earthquake in Haiti. It mentions the call from the Jamaican institute of Architects to raise earthquake awareness and preparedness through implementing proper laws on how to build earthquake-resistant buildings.

Anonymous, Dem lawmakers clear the way to much-needed medicine for Haiti, Press release from the Colorado House Democrats, 15 February 2010, <http://bit.ly/cmcxyD>

Reporting on the passing of a Bill by the Colorado Senate eliminating red tape to allow medical facilities to donate unused medications to non-profit organisations working with disaster relief.

Anonymous, DomRep Border with Haiti on Epidemiological Alert, Prensa Latina, 1 February 2010 (Dominican Republic), <http://bit.ly/cNiThT>

Reporting that an epidemiological alert is prevailing on Monday at the western Dominican border with Haiti, after an evangelical minister that stayed several days in the neighboring country died of meningococcal fever.

Anonymous, Haiti: Disaster fuels migration, diaspora fuels economy, IRIN, 21 February 2010, <http://bit.ly/9eviR0>

Reporting that hundreds of thousands more Haitians emigrate, not only to escape the impact of the latest disaster, but also to avoid the next one - as well as political strife and poverty. Haitians applying for Temporary Protected Status in the US would receive a work permit for 18 months, on the basis that their personal safety would be endangered by returning to Port-au-Prince. According to the article, UNHCR urged governments to suspend all involuntary returns and grant interim protection to Haitians regardless of their legal status on the basis of the emergency. The technical definition of refugees, according to the 1951 Refugee Convention, includes people fleeing persecution but not those fleeing natural disasters.

Anonymous, No taxes on humanitarian supplies, Haiti says, Miami Herald, 17 February 2010

Reporting on the confirmation, by Haiti's minister of Finance that humanitarian aid workers should not be paying taxes on relief supplies.

Anonymous, Trinidad & Tobago learning from Haiti quake, Trinidadexpress, 25 February 2010

Reporting on the country's disaster preparedness plans. According to the report, Prime Minister Patrick Manning announced his administration will be looking at Chile's disaster preparedness systems to better prepare for an earthquake as both countries are paying close attention to Haiti's recovery from the devastating 7.0-magnitude quake.

Katherine Baldwin, Transparency International targets corruption in Haiti aid effort and beyond, Alertnet, 1 February 2010 (Haiti), <http://bit.ly/dyCeEm>

Reporting that Transparency International, an NGO specialized in combating corruption, is working on setting up an aid monitoring project for Haiti to prevent corruption in the relief effort. The group has also just released a new handbook for humanitarian organizations on avoiding relief in their operations.

Jessica Desvarieux, **In Port-au-Prince, the Smell of Death, the Odor of Corruption**, Time.com, 6 February 2010, <http://www.time.com/time/world/article/0,8599,1959114,00.html?iid=sphere-inline-sidebar#ixzz0fKAtytHq>

Reporting on corruption in distribution of food aid and tents.

David Gauthier-Villars, Miriam Jordan & Joel Millman, **Earthquake Exposes Haiti's Faulty Adoption System**, The Wall Street Journal, 27 February 2010, http://online.wsj.com/article/SB10001424052748704625004575089521195349384.html?mod=WSJ_topics_obama

Reporting on the status of the adoption process and laws before and after the earthquake where most "orphan" have in fact relatives, even parents, that try to have them adopted by wealthy families in order to escape from poverty in Haiti. The situation is worsening say NGOs and UNICEF in the field.

Michelle Faul, **Haiti to take land for camps**, Associated Press (The Columbus Dispatch), 20 February 2010, <http://bit.ly/a0hJp6>

Reporting on the decision of the Haitian government to appropriate land to build temporary camps for earthquake victims. A minimum of 1,112 acres of flat land not in a flood plain is needed to settle 100,000 displaced people. Haitian law allows the government to seize land as long as it is in the public interest and the owners are fairly compensated.

Soledad O'Brien & Rose Arce, **Red tape, bad traffic, no power: 'That's Haiti'**, CNN, 26 February 2010, <http://bit.ly/dnjKLG>

Reporting on the order from the Haitian Ministry of Economy and Finance outlining a new procedure for getting supplies into the country. Organizations now have to sign over the goods to the Haitian Department of Civil Protection which will review their request to get a tax exemption before releasing the goods.

Rachel Revehl, **Group says agents want fees before releasing Haiti aid**, The Fort Myers, Fla. News-Press, 2 February 2010, http://www.usatoday.com/news/world/2010-02-07-haiti-aid_N.htm

Reporting on irregular fees on entry of supplies charged by customs agents at Cap-Haitien airport.

Mica Rosenberg & Tom Brown, **U.S. To Resume Haiti Medevac Flights**, Reuters, 1 February 2010 (USA), <http://www.reuters.com/article/2010/02/01/us-quake-haiti-idUSTRE60R7FZ20100201>

Reporting that the U.S. government has indicated that it would resume military evacuation flights to the United States for badly injured Haitian earthquake victims after a four-day suspension over cost and treatment questions.

Mary Beth Sheridan, **Aid groups fear Haitian relief diverts funds from other needs**, The Washington Post, 12 February 2010, <http://bit.ly/aJpZvv>

Reporting on concerns being raised among humanitarian groups that programs for the needy in countries such as Sudan or Somalia could face cuts due to the fact that the U.S. government's assistance program has already committed more than half its annual budget to help earthquake-ravaged Haiti.

Ian Urbina, **Paperwork Hinders Airlifts of Ill Haitian Children**, The New York Times, 8 février 2010, www.nytimes.com/2010/02/09/world/americas/09airlift.html

Reporting that private medical evacuations of children to U.S. slowed due to fears of accusations of kidnapping due to difficulties in obtaining identity documentation.

Mars 2010

Bob Allen, Legal expert says remaining Baptist jailed in Haiti likely to be set free, Associated Baptist Press, 10 March 2010, <http://bit.ly/a8gp3t>

Reporting that unless new charges are filed, the last of 10 Southern Baptist mission volunteers jailed in Haiti on suspicion of child kidnapping will have to be released. Haitian Judge Bernard Saint-Vil told reporters that he was holding the remaining detainee to investigate what he viewed as inconsistencies in her testimony.

Anonymous, Haiti: Women at risk in the camps, IRIN, 9 March 2010, <http://www.irin-news.org/report.aspx?reportid=88360>

Reporting that given the overcrowding and meagre security, women living in Haitian camps are exposed to the risk of attack or rape. According to the report, the failure to meet established minimum disaster relief standards is creating serious security, privacy and dignity concerns.

Anonymous, Haitian president drops the ball on addressing corruption concerns, The Washington Post, 11 March 2010, <http://bit.ly/b62ke7>

Reporting on corruption concerns addressed during the Haitian President visit to Washington. Haiti has a long history of wasted and purloined foreign aid. Shattered institutions, an anaemic state, a history of graft and the sudden deluge of aid money make Haiti a perfect storm for corruption risk.

Katherine Baldwin, Haiti's most desperate reach for temporary U.S. lifeline, AlertNet, 26 March 2010, <http://bit.ly/bTJ00x>

Reporting on an initiative, from an U.S. lawyer, to help some of Haiti's most desperate earthquake survivors to apply for humanitarian parole in the United States. This U.S. Immigration policy allows individuals to enter the country for a year for urgent humanitarian reasons. The lawyer's team mission is thus to identify Haitians living in extreme poverty who have compelling reasons to leave.

Suzanne Bohan, Bay Area quake experts glean insights from Haiti and Chile tremblors, Contra Costa Times, 28 March 2010, http://www.contracostatimes.com/news/ci_14770811?source=rss

Reporting on the findings of a team of earthquake experts after their return from Chile where they studied building codes and standards which significantly reduced the impact of the recent Chile earthquake. These lessons learned can provide good insight into whether Californian buildings would be able to resist major earthquakes and allow to implement, if necessary, new standards to strengthen disaster preparedness.

José de Cordoba & Evan Perez, U.S. Aids Arrest of Player in Haiti Abductions, The Wall Street Journal, 20 March 2010, <http://bit.ly/9vqNXz>

Reporting on the arrest of former self-styled legal adviser to a group of U.S. missionaries whose detention on charges of abducting Haitian children after the earthquake caused an uproar.

Olesya Dmitracova, Build well to save lives in disasters, experts urge, Reuters, 22 March 2010, <http://bit.ly/b4X7Sy>

Reporting that Poor construction in Haiti was a major reason why so many people died when a 7.0 magnitude earthquake struck. According to the report, in quake-prone Chile, the government

is investigating to what extent rules on fortifying buildings against seismic shocks were followed. Safe construction is not part of international development policies, but there are hopes that it will now be included after Haiti and Chile.

Pascal Fletcher, Food dependency is poverty trap for quake-hit Haiti, Reuters, 26 March 2010, <http://bit.ly/blbbWE>

Reporting that multilateral lenders and aid groups must concentrate on making Haiti economically self-sustainable, especially in food, after the quake. US legislation passed in the past effectively increased the penetration of American rice into Haiti, which decimated that country's own rice production. The U.N. Food and Agriculture Organization (FAO), in collaboration with the Haitian government, has prepared a \$721 million investment blueprint for the agricultural sector aimed at developing rural areas and production and boosting distribution channels and agricultural services.

Pascal Fletcher, UK helping Haiti to restore quake-damaged jails, Reuters, 23 March 2010, http://uk.reuters.com/article/2010/03/23/idUKN23255239.CH_.2420

Reporting that Britain is helping Haiti to rebuild and improve its prisons damaged in the Jan. 12 earthquake as part of overall British assistance to the disaster-struck nation. Apart from helping to rebuild the damaged facilities, Britain would be advising on such areas as human rights and treatment of juvenile offenders, in order to create a better correctional system

Government of Haiti, Action Plan for the Reconstruction and National Development of Haiti, ReliefWeb, 18 March 2010, <http://bit.ly/clAx7Q>

Reporting on the proposed Reconstruction and National Development Action Plan of Haiti. The Action Plan acknowledges that damages and losses are not the outcome of just the force of the tremor. It is the result of excessive population density, a lack of adequate building standards, the catastrophic state of the environment and unregulated land use.

Linda A. Malone, The Responsibility to Protect Haiti, ASIL Insight - American Society of International Law, Volume 14, Issue 7, 10 March 2010, <http://bit.ly/bCOfdb>

Outlining the structures for consensual relief efforts by states and the United Nations, accepted international norms for humanitarian intervention in environmental disasters, and how these norms might be modified by international recognition of the responsibility to protect.

Gautam Naik, Why Bigger Quake Sows Less Damage, The Wall Street Journal, 1 March 2010, <http://bit.ly/cVhNLH>

Reporting on the massive earthquake that hit Chile last weekend and asks why it caused less destruction than the less powerful Jan 12 earthquake in Haiti and makes reference to the importance of having a building code and respecting its standards as «earthquakes don't kill people, buildings kill people» says David Wald of the National Earthquake Information Centre of the USGS .

Nicolai Ouroussoff, A Plan to Spur Growth Away From Haiti's Capital, The New York Times, 30 March 2010, <http://nyti.ms/dpSKPV>

Reporting on the reconstruction guidelines that the Haitian government unveiled at the donor's conference at the United Nations on Wednesday 31 March. This plan, set up by urban planners aims at building better through new standards and at promoting the growth of other cities than the Nation's Capital.

Frances Robles, Customs stalling aid efforts in Haiti, Miami Herald, 18 March 2010.

Reporting that, as millions of dollars in donated aid stream into Haiti, some groups and individuals have complained about being forced to pay custom taxes. According to the report, another encountered problem stalling aid efforts in Haiti is corruption.

Mary Beth Sheridan, In U.S. plan for Haiti, rebuilding government is key, The Washington Post, 31 March 2010, <http://bit.ly/bFcU8C>

Reporting on United States' administration wanting to build up Haiti's fragile government instead of working around as it has been done usually in the past.

Avril 2010

Anonymous, Haiti: Charges Against 10 Americans Still Pending, The New York Times, 19 April 2010, <http://nyti.ms/9CSqx7>

Reporting that the Haitian judge investigating 10 American missionaries accused of kidnapping for trying to take a busload of children out of the country said that no decision had been made on whether to drop any charges.

Anonymous, Haiti: Dying to get out, IRIN, 8 April 2010, <http://bit.ly/bxgWjV>

Reporting on the granting of humanitarian parole to Haitians recovering from the 12 January earthquake by the United States' government. The US government allows foreign citizens into the US in significant numbers "for urgent humanitarian reasons or significant public benefit". In February, legislation was introduced in both houses of Congress that would extend humanitarian parole to 55,000 Haitians whose immigration applications were approved before the earthquake but who face the prospect of waiting years before gaining entry.

Joseph Guyler Delva, Haiti approves key post-quake reconstruction body, Reuters, 16 April 2010, <http://www.reuters.com/article/2010/04/16/us-quake-haiti-reconstruction-idUSTRE63F39V20100416>

Reporting that Haiti's parliament has approved the creation of a commission that will allow foreign donors to participate in deciding how to rebuild the poor Caribbean nation after its devastating January 12 earthquake.

John P. Huston, Haiti: 'We're not getting the supplies we need', Pioneer Local, 29 April 2010.

Reporting on allegations of corruption among Haiti's local government and customs agents who are stopping supplies donated to the earthquake relief effort from getting into the country by imposing a new "donations tax".

Jennifer Rizzo, 33 Haitian quake survivors freed by immigration officials in Florida, CNN, 2 April 2010, <http://bit.ly/bEdsfB>

Reporting on the thirty-three Haitians, who were released Thursday from immigration detention facilities in Florida, more than two months after they arrived in the United States lacking proper immigration papers in the aftermath of their country's devastating earthquake. According to the report, after the earthquake, the United States extended «temporary protected status» clearance to Haitian nationals, but only to those present in the United States before the earthquake.

Mai 2010

Anonymous, Canada presses for Haitian elections, The Canadian Press, 21 May 2010, <http://bit.ly/b6Hz5i>

Reporting that the international community is pressuring Haiti to make a firm commitment to holding elections by the end of the year as domestic opposition grows to President René Prével's response to the earthquake. Haiti's constitution stipulates presidential elections be held November 28, ahead of the scheduled end to Prével's five-year term in February 2011.

Anonymous, Haiti president seeks to remain in office if post-quake election for successor is not held, Associated Press (FOXNews), 6 May 2010, <http://bit.ly/9RxP9L>

Reporting on the declaration of the Haitian President Rene Preval that he will stay in office up to three months past the end of his term if his earthquake-ravaged nation does not hold a presidential election as scheduled. The announcement set off an outcry from opposition lawmakers, who called the move unconstitutional and compared Preval to brutal dictators of the past. Electoral officials are struggling to hold the election as scheduled this fall as it copes with the loss of its headquarters and records, destroyed polling places and some 1.6 million displaced or deceased voters.

Anonymous, Haiti prosecutors seek 6 months in prison for US woman who tried to remove kids after quake, Associated Press (FOXNews), 12 May 2010, <http://bit.ly/9bG29w>

Reporting on a U.S. Missionary, who could spend six months in prison for her failed attempt to remove 33 children from Haiti following the Jan. 12 earthquake. The arrest came as the Haitian government was trying to control adoptions to prevent the trafficking of children after the earthquake.

Katie Nguyen, Land issues slow progress on Haiti shelter, ReliefWeb, 19 May 2010, <http://bit.ly/cM76k8>

Reporting that progress in providing more secure shelter for Haiti's earthquake survivors is being bogged down by land issues ahead of the onset of the storm season. According to the report, there wasn't a proper land registry system before the earthquake and this complicates the issue of the government taking land and allocating it for resettlement.

Deborah Sontag, Panel on Haitian Prison Deaths, The New York Times, 26 May 2010, <http://nyti.ms/bpuHu0>

Reporting on the establishment by the Haitian government and the United Nations on a joint commission of inquiry into the January 19 killings of a dozen or more inmates at a prison in Les Cayes, Haiti.

Juin 2010

Jacqueline Charles, Haiti unprepared for hurricanes, Kansas City Star, 5 June 2010.

Reporting on the official start of the 2010 Atlantic hurricane season. Disaster-prone Haiti is far from ready for what meteorologists predict will be a heightened storm season with at least 15 named storms. Few hurricane-resistant transitional houses have been built as the government and international aid groups continue to wrestle with land issues.

Julliet 2010

International Organization for Migration (IOM), **Haiti - Relocation of Vulnerable Community Thwarted by Land Dispute**, ReliefWeb, 2 July 2010, <http://ptitlien.com/pwnj1>

Reporting that almost six months after the country was devastated by the quake, daily life is a misery for more than 1.5 million homeless individuals as land issues are not resolved.

Septembre 2010

Jesse Dykstra, Haiti: 230,000 deaths, Canterbury: 0 deaths. Why?, The New Zealand Herald, 8 September 2010 (Haiti/New Zealand), <http://bit.ly/de01aR>

Reporting that learning from past earthquakes (especially the magnitude 7.8 Napier earthquake in 1931), New Zealand has implemented stringent building codes. On the contrary, Haiti has not benefited from stringent building codes so far.

Emily Troutman, In Haiti, Customary Delays at Customs Delay Progress, AolNews, 13 September 2010 (Haiti), <http://bit.ly/cCpS1H>

Reporting on problems organizations face with customs and the importation process in Haiti. More than 100,000 transitional shelters have been funded, but only 13,000 have actually been built.

Octobre 2010

Anonymous, Funding: Unravelling the conundrum of US aid to Haiti, IRIN, 21 October 2010 (USA), <http://bit.ly/dmTpQX>

Reporting that US\$1.15 billion the US promised for Haiti reconstruction at the UN donors' conference in March had not reached the stricken nation because of a US senator's objection to a minor provision in the legislation that authorized the spending.

Alan Butterfield, Ronaldo Reario & Robert Dolan, The United Nations Humanitarian Civil-Military Coordination (UN-CMCoord) response to the Haiti earthquake, Humanitarian Exchange Magazine, Issue 48, October 2010, <http://www.odihpn.org/report.asp?id=3133>

Commenting on the specialized roles of military in disaster response, and the need to coordinate with humanitarian actors to best use resources and time.

Novembre 2010

Anonymous, Cholera prevention activities continue, Jamaica Information Service, 6 November 2010 (Jamaica), <http://bit.ly/bVLgjl>

Reporting on the Ministry of health's decision on the intensification of all priority activities for cholera preparedness, prevention and response to ensure that the country remains cholera-free in light of the recent outbreak in neighbouring Haiti.

UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, UN launches cholera plan for Haiti, ReliefWeb, 12 November 2010 (New York/Geneva/Haiti), <http://bit.ly/bQDWoq>

Reporting the launching of the Cholera Inter-Sector Response Strategy for Haiti, a plan intended to support the leading response of the Haitian Ministry of Public Health and Population to the current cholera epidemic.

Decembre 2010

Martha Mendoza, Would-be Haitian contractors miss out on aid, The Associated Press (MSNBC), 12 December 2010, http://www.msnbc.msn.com/id/40631064/ns/world_news-haiti/t/would-be-haitian-contractors-miss-out-aid/

Reporting that Haitian firms have successfully won \$1.60 out of every \$100 of U.S. contracts now paid out to rebuild Haiti, even though giving local companies contracts is one of the most important aspects of reconstruction.

Janvier 2011

Rory Carroll, Haiti one year on: suffering, lost opportunities and political paralysis, The Guardian, 6 January 2011, <http://bit.ly/h1vUei>

Reporting on the release of a report by Oxfam, alleging that the scant progress in rebuilding after the Haiti earthquake is related to governmental inaction and mistakes by the international community, in particular donors' failure to coordinate with local authorities.

Eric Dales, Haiti marks one year anniversary of devastating earthquake, South-South News, 13 January 2011, <http://bit.ly/fyIY2d>

Reporting that the Haitian government is "grasping for control of its social services sector, with over 12,000 non-governmental organizations providing most of the country's basic services," and noting that few of them are legally registered.

Franco Ordonez, Samaritan's Purse provides prayer, medicine to Haiti in time of cholera, McClatchy Newspapers, 26 January 2011 (Haiti),

Reporting on the work of American religious NGO Samaritan's Purse in Haiti, including some controversy over its proselytizing activities linked to its humanitarian assistance. The article reports that the NGO's director is "unapologetic" about "ministering to victims spiritually" but that also that Samaritan's Purse recently responded to criticism by asking the chaplains to stop preaching at its cholera clinics funded by the US government. The article also reports on the NGO's complaints about customs clearance and corruptions with regard to relief shipments.

Clarens Renois, Haiti faces NGO quandary, The Montreal Gazette, 8 January 2011, <http://bit.ly/gbzoJe>

Reporting on concerns about the extent to which foreign NGOs are relied upon for basic services in Haiti and the lack of governmental coordination or control over them.

Zuzana Vilikovská, Slovak aid still stuck at Haitian customs after 9 months, Slovak Spectator, 21 January 2011 (Haiti-Slovakia), <http://bit.ly/hq01Nv>

Reporting that the Slovak Interior Ministry has confirmed that a container holding a second shipment of humanitarian aid sent by Slovakia to Haiti following a devastating earthquake there a year ago is still awaiting clearance by Haitian customs after nine months.

Les Principes fondamentaux

du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

Humanité / Né du souci de porter secours sans discrimination aux blessés des champs de bataille, le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, sous son aspect international et national, s'efforce de prévenir et d'alléger en toutes circonstances les souffrances des hommes. Il tend à protéger la vie et la santé ainsi qu'à faire respecter la personne humaine. Il favorise la compréhension mutuelle, l'amitié, la coopération et une paix durable entre tous les peuples.

Impartialité / Il ne fait aucune distinction de nationalité, de race, de religion, de condition sociale et d'appartenance politique. Il s'applique seulement à secourir les individus à la mesure de leur souffrance et à subvenir par priorité aux détreesses les plus urgentes.

Neutralité / Afin de garder la confiance de tous, le Mouvement s'abstient de prendre part aux hostilités et, en tout temps, aux controverses d'ordre politique, racial, religieux et idéologique.

Indépendance / Le Mouvement est indépendant. Auxiliaires des pouvoirs publics dans leurs activités humanitaires et soumises aux lois qui régissent leur pays respectif, les Sociétés nationales doivent pourtant conserver une autonomie qui leur permette d'agir toujours selon les principes du Mouvement.

Volontariat / Il est un mouvement de secours volontaire et désintéressé.

Unité / Il ne peut y avoir qu'une seule Société de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge dans un même pays. Elle doit être ouverte à tous et étendre son action humanitaire au territoire entier.

Universalité / Le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, au sein duquel toutes les Sociétés ont des droits égaux et le devoir de s'entraider, est universel.



Fédération internationale des Sociétés
de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

www.ifrc.org **Sauver des vies, changer les mentalités**