



International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies
Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge
Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja
الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر

Annotations

**sur le projet de Lignes directrices relatives à
la facilitation et à la réglementation nationales
des opérations internationales de secours et
d'assistance au relèvement initial en cas de
catastrophe**

Version du 26 octobre 2007

Note : Ces annotations sont purement explicatives et ne sont pas soumises à la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge pour adoption officielle.

Table des matières

<i>Contexte</i>	4
1. But et portée.....	6
2. Définitions.....	9
<i>Partie I : Responsabilités essentielles</i>	17
3. Responsabilités des États touchés.....	17
4. Responsabilités des acteurs prêtant assistance.....	26
5. Responsabilités additionnelles de tous les États.....	27
6. Responsabilités relatives au détournement et à l’usage auquel les ressources sont destinées.....	27
<i>Partie II : Alerte rapide et préparation</i>	28
7. Alerte rapide.....	28
8. Cadres juridiques, directifs et institutionnels.....	29
9. Soutien international et régional aux capacités nationales.....	30
<i>Partie III: Déclenchement et fin des opérations internationales de secours et d’aide au relèvement initial</i>	31
10. Déclenchement.....	31
11. Déclenchement d’opérations militaires de secours.....	33
12. Fin de l’assistance.....	33
<i>Partie IV : Conditions à remplir pour obtenir des facilités juridiques</i>	34
13. Facilités aux États prêtant assistance.....	34
14. Facilités aux organisations humanitaires prêtant assistance.....	34
15. Facilités à d’autres acteurs prêtant assistance... ..	36
<i>Partie V : Facilités juridiques relatives à l’entrée et aux opérations</i>	37
16. Personnel.....	38
17. Biens et équipements.....	39
18. Biens et équipements spéciaux.....	43
19. Transport.....	47
20. Statut juridique temporaire au niveau national.....	49
21. Taxes.....	50
22. Sécurité.....	51
23. Horaires étendus.....	52

24. Coûts.....	52
Abréviations.....	54
<i>Annexe 1 : Carte des facilités juridiques prévues dans la Partie V pour les secours en cas de catastrophe et le relèvement initial.....</i>	<i>56</i>

Contexte

En 2003, la XXVIII^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge engageait, dans son objectif final 3.2.6, la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Fédération internationale) à étudier les normes applicables aux actions internationales en cas de catastrophe, à déterminer les besoins restés sans réponse, à élaborer « des modèles, des outils et des lignes directrices » et à faire rapport à la XXX^e Conférence internationale en novembre 2007.

Dans ses études et consultations ultérieures, le programme « Règles, lois et principes applicables aux actions internationales en cas de catastrophe » (IDRL) de la Fédération internationale a mis au jour des lacunes dans 1) la portée et le champ d'application géographique du droit international en vigueur, 2) la connaissance et l'application des normes internationales existantes et surtout dans 3) le droit national, qui souvent n'est pas en état de régler des problèmes juridiques courants dans les opérations internationales de secours lors de catastrophes et de relèvement. Il a constaté que les grandes opérations internationales lors de catastrophes n'ont cessé de se heurter à divers problèmes juridiques, notamment à des obstacles administratifs à l'entrée et à la réalisation de l'opération, et à une absence de réglementation sur la qualité et la coordination des activités internationales de secours et de relèvement. Ces constatations sont exposées en détail dans une étude du programme intitulée « Law and Legal Issues in International Disaster Response » (Actions internationales en cas de catastrophe : droit et questions juridiques) qui sera rendue publique en novembre 2007.

Pour stimuler le dialogue sur ces questions et leurs solutions possibles, la Fédération internationale a organisé une série de consultations officielles avec des États, des Sociétés nationales et d'autres acteurs humanitaires pendant une période de 18 mois en 2006 et 2007. La Fédération internationale et ses partenaires ont en particulier organisé des forums régionaux en Afrique, en Asie-Pacifique, aux Amériques, en Europe et au Moyen-Orient, où les gouvernements, les Sociétés nationales et d'autres acteurs humanitaires étaient représentés à un haut niveau. Ces discussions ont essentiellement permis d'élaborer et d'affiner le projet de « Lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'aide au relèvement initial », aborde les principaux problèmes relevés par les participants et s'appuie sur des dispositions et des principes acceptés d'un commun accord et empruntés à des instruments internationaux en vigueur. Le projet de Lignes directrices a été soumis pour adoption à la XXX^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en novembre 2007.

Les présentes annotations replacent dans leur contexte les dispositions du projet de Lignes directrices et expliquent brièvement les précédents juridiques sur lesquels elle se fondent. Elles sont purement explicatives et ne sont pas soumises elles-

mêmes à une adoption officielle. Le texte des Lignes directrices est reproduit en italiques, par opposition au commentaire, qui ne l'est pas.

Veillez noter que le texte intégral des instruments cités dans ces annotations est disponible (en anglais) dans la base de données en ligne du programme IDRL à l'adresse suivante : <http://www.ifrc.org/idrl>.

Introduction

1. But et portée

1. Les présentes Lignes directrices n'ont pas force obligatoire. Si l'on peut espérer que les États en feront usage pour améliorer, le cas échéant, leurs lois, leurs politiques et/ou leurs procédures relatives aux activités internationales en cas de catastrophe, elles n'ont pas d'effet direct sur des droits ou des obligations établis dans le droit national.

Ces Lignes directrices ne sont pas un traité et ne sont pas censées être juridiquement contraignantes. Au contraire, en s'inspirant des normes internationales existantes et d'expériences pratiques, elles visent à exprimer un consensus international sur les mesures que peuvent prendre les États pour améliorer leurs cadres réglementaires afin que, le jour où une aide internationale est nécessaire, l'assistance voulue arrive à temps et ne se substitue pas aux actions nationales de secours et de relèvement. La décision d'appliquer ou non les Lignes directrices et le choix de la manière dont ils le feront reviennent aux États eux-mêmes.

Comme elles sont destinées à ne pas être contraignantes, le terme « devrait » ou son équivalent est employé tout au long du document plutôt que des formules plus impératives, bien que de nombreuses dispositions reprennent des éléments tirés du droit international contraignant. Il ne faut donc pas y voir une quelconque modification des dispositions du droit international en vigueur, comme relevé au paragraphe 1.4.

2. Elles s'inspirent de nombreux instruments internationaux existants, notamment des résolutions 46/182 (1991) et 57/150 (2002) de l'Assemblée générale des Nations Unies, des Mesures propres à accélérer les secours internationaux de 1977 et du Cadre d'action de Hyogo de 2005.

Comme signalé plus haut, les Lignes directrices s'inspirent d'une multitude de traités, de résolutions, de principes directeurs et de codes adoptés par la communauté internationale. Ces documents sont compilés et décrits en détail dans l'étude susmentionnée sur l'IDRL. Le présent paragraphe ne donne que quelques exemples marquants.

Il est bon de relever que la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge a adopté des instruments similaires dans le passé. Au nombre de ces instruments figurent non seulement les Mesures propres à accélérer les secours internationaux (1977) (qui ont été adoptées à la fois par la Conférence internationale et par l'Assemblée générale des Nations Unies), mais aussi la « Déclaration de principe relative aux actions de secours en faveur des populations civiles en cas de désastre » (1969), et les « Principes et règles régissant les actions de secours de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge » (1969, amendés par la suite). Les présentes Lignes directrices s'inspirent aussi d'une initiative récente des

Sociétés nationales des États des Balkans, qui a abouti en 2004 à l'élaboration de « Règles et pratiques recommandées » pour la réglementation des secours en cas de catastrophe).

3. Leur but est de contribuer à la préparation juridique nationale en donnant des orientations aux États souhaitant améliorer leurs cadres juridiques, directifs et institutionnels nationaux relatifs aux activités internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe. Tout en affirmant le rôle principal des autorités et acteurs nationaux, ces Lignes directrices contiennent des recommandations quant aux facilités juridiques minimales à octroyer aux États prêtant assistance et à celles des organisations humanitaires prêtant assistance qui sont disposées et aptes à observer des normes minimales de coordination, de qualité et de responsabilité. Elles sont formulées dans l'espoir que leur utilisation améliorera la qualité et l'efficacité des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe aux fins de mieux servir les populations touchées par une catastrophe.

Une prise de conscience est à l'origine de ces Lignes directrices : celle que la communauté internationale des secours en cas de catastrophe s'est considérablement agrandie et qu'elle est beaucoup plus diverse. Si, il y a un siècle, seul un petit nombre d'États et d'acteurs humanitaires participaient régulièrement aux opérations en cas de catastrophe, aujourd'hui les catastrophes de grande ampleur peuvent attirer des centaines d'intervenants internationaux, qui vont des États et des organisations humanitaires aux entreprises privées et aux particuliers.

Cette évolution présente bien des aspects positifs, car elle met au service des personnes touchées des énergies, des approches et des financements nouveaux. Toutefois, du point de vue de la réglementation, elle crée des complications, ne serait-ce qu'en matière de professionnalisme et de qualité. Alors qu'il aurait été possible dans le passé de résoudre ce genre de problème de façon informelle, une telle approche est de moins en moins gérable. Nous constatons donc, dans toute opération, des goulets d'étranglement bureaucratiques dans certains domaines, et un manque de contrôle efficace dans d'autres.

Les Lignes directrices définissent donc les facilités juridiques minimales qui devraient être accordées aux États et aux acteurs humanitaires prêtant assistance. Elles recommandent en outre que ces facilités soient liées à des garanties de respect des normes internationalement acceptées.

4. Les présentes Lignes directrices ne sont pas destinées à s'appliquer aux situations de conflit armé ou aux catastrophes qui se produisent pendant des conflits armés, ni à modifier des règles régissant les secours dans ces contextes. Elles ne visent pas non plus à recommander des amendements aux dispositions du droit international ou des accords internationaux existants, ni à en modifier le

sens ou l'application. Par droit international ou accords internationaux existants, on entend notamment mais non exclusivement :

- a) le droit international humanitaire, le droit relatif aux droits de l'homme et le droit relatif aux réfugiés ;*
- b) la personnalité juridique et le statut des États, des organisations intergouvernementales, de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et du Comité international de la Croix-Rouge ;*
- c) le droit international relatif aux privilèges et aux immunités ;*
- d) les Statuts et les règlements du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et les accords juridiques en vigueur entre les composantes individuelles du Mouvement et les États ; et*
- e) les accords en vigueur entre les États, ou entre des États et des acteurs prêtant assistance.*

Ces Lignes directrices sont conçues pour les situations de catastrophe et non de conflit armé. Elles font cette distinction pour plusieurs raisons.

Premièrement, le droit international humanitaire (DIH) donne à l'assistance humanitaire internationale des droits et des devoirs plus grands et plus explicites que les instruments relatifs à l'assistance lors de catastrophes, et établit un lien direct, sans équivoque et presque inconditionnel – qui n'existe pas dans d'autres branches du droit international – entre les personnes dans le besoin et les acteurs humanitaires internationaux (voir par ex. la IV^e Convention de Genève de 1949, articles 30 et 59 ; le Protocole additionnel I aux Conventions de Genève (1977), article 70 (et commentaire) ; le Protocole additionnel II aux Conventions de Genève (1977), article 18 (et commentaire) ; voir aussi l'étude du CICR sur le droit international humanitaire coutumier (2005) (règles 55-56)). Il est crucial que l'élaboration de normes dans le domaine des interventions lors de catastrophes ne porte pas atteinte à la pleine application du DIH. Dans la mesure où le DIH devrait aussi viser les catastrophes se produisant dans le contexte d'un conflit armé, il n'est pas nécessaire que les présentes Lignes directrices traitent de ces situations (cf. les Règles et pratiques recommandées en 2004 par les Sociétés nationales des Balkans, section A.2, qui excluent la catastrophe en cas de conflit pour la même raison).

Deuxièmement, les contextes de catastrophe sont différents, du point de vue politique et opérationnel, de ceux des conflits armés, qui sont politiquement plus délicats que les situations de catastrophe pures. Il est malheureusement fréquent que les secours humanitaires se heurtent à un refus injustifié à l'entrée d'un territoire.

En revanche, il est admis que le rôle premier dans l'intervention et dans la coordination et l'encadrement des secours internationaux en cas de catastrophe doit revenir aux acteurs nationaux. Lorsqu'un État affecté a besoin d'une aide internationale, il en fait normalement la demande lui-même. Ainsi, bien que les personnes touchées aient besoin de recevoir des secours et une assistance au relèvement quelle que soit la crise à l'origine de ce besoin, il y a en pratique des raisons d'introduire une certaine différenciation entre les conflits et les catastrophes dans la manière de réglementer les secours externes.

Si les Lignes directrices ne doivent pas porter atteinte au DIH, l'intention n'est pas de revenir sur un autre droit international ou des accords en vigueur. Sont visés ici tant le droit mondial que le droit régional (comme les directives et règlements de l'Union européenne). Les Lignes directrices, en particulier, ne traitent pas directement des droits des personnes touchées. Elles sont essentiellement de nature technique, et visent à traiter de divers problèmes qui se posent fréquemment dans les opérations internationales. Le droit relatif aux droits de l'homme, le droit relatif aux réfugiés et le droit humanitaire sont donc d'autres sources de droit importantes pour les États désireux de réglementer les secours en cas de catastrophe et la préparation en vue du relèvement.

De plus, bon nombre des facilités juridiques prévues à la Partie V devraient être déjà garanties au personnel diplomatique et consulaire des États et aux fonctionnaires des organisations intergouvernementales et des composantes internationales du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge par l'application du droit international. Par exemple, le droit, positif et coutumier, garantit aux organisations internationales la reconnaissance de la personnalité juridique au plan national en les autorisant à poser des actes juridiques comme la signature de contrats et l'engagement de procédures judiciaires. De même, le droit des privilèges et immunités donne à ses sujets des droits dans les domaines des visas, des douanes, des taxes et de la sécurité. Si les privilèges et immunités ne s'appliquent généralement pas au personnel des gouvernements étrangers participant à des opérations de secours ou d'assistance au relèvement initial (comme le note le commentaire du Règlement type de l'UNITAR, article 14), de nombreux traités bilatéraux et autres accords les lui accordent spécifiquement dans les opérations de secours en cas de catastrophe.

Comme nous le faisons remarquer plus haut, le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge a ses propres accords, pratiques et règlements, dont certains ont été approuvés par les États qui les ont adoptés lors d'une Conférence internationale. Les présentes Lignes directrices ne restreignent ou ne modifient ni ces textes réglementaires ni les droits et obligations qui en découlent. Enfin, de nombreux États ont conclu avec des acteurs intergouvernementaux et non gouvernementaux des accords dans lesquels sont énoncés certains droits et responsabilités applicables aux secours et au relèvement initial, et ceux-ci ne devraient pas être considérés comme ayant été abrogés ou modifiés du seul fait de l'adoption des Lignes directrices.

2. Définitions

Aux fins des présentes Lignes directrices,

1. Par « **catastrophe** », on entend une perturbation grave du fonctionnement de la société, constituant une menace réelle et généralisée à la vie, à la santé, aux biens ou à l'environnement, que la cause en soit un accident, un phénomène naturel ou une activité humaine, et qu'il s'agisse d'un événement soudain ou du résultat de processus se déroulant sur de longues périodes, mais excluant les conflits armés.

Il y a à peu près autant de définitions du terme de « catastrophe » que d'instruments internationaux sur le sujet. Les difficultés politiques liées à la définition du terme ont amené certains à y renoncer tout à fait (voir, par exemple, les annotations sur le projet de lignes directrices Max Planck, où n'est mentionnée que « l'assistance humanitaire », et la Convention interaméricaine qui ne propose pas de définition). Comme le présent Projet de Lignes directrices est censé s'appliquer uniquement aux catastrophes et non pas à toutes les situations dans lesquelles une assistance humanitaire pourrait être nécessaire (notamment les conflits armés, ainsi qu'exposé ci-dessus), on a estimé important d'en proposer une définition.

Cette définition est tirée de l'article 1.6 de la Convention de Tampere, l'un des traités multilatéraux les plus récents sur le sujet. (Elle ressemble aussi à la définition adoptée par l'Accord de l'ASEAN sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence de 2005, article I.3 (qui définit la « catastrophe » comme « une perturbation grave du fonctionnement d'une communauté ou d'une société, causant des pertes humaines, économiques ou environnementales généralisées »). Cette définition générale couvre non seulement les catastrophes évidentes comme les tremblements de terre, mais aussi des événements tout aussi destructeurs mais progressifs, comme les sécheresses et les crises liées au VIH. À la différence de celle de Tampere, cependant, la définition donnée dans les présentes Lignes directrices exclut spécifiquement les situations de conflit armé pour les raisons exposées plus haut.

2. Par « **secours lors de catastrophes** », on entend les biens et les services fournis pour répondre aux besoins immédiats des populations touchées par la catastrophe.

Cette définition des secours lors de catastrophes est semblable à celles qu'en donnent de nombreux autres instruments, bien que les termes clés utilisés soient différents (voir par exemple les Mesures propres à accélérer, où il est question dans le quatrième paragraphe du préambule des « secours internationaux », l'Accord de la CEMN, dont l'article 2 définit le terme « assistance », le projet de lignes directrices Max Planck, qui définit au paragraphe 2.a l'assistance humanitaire). Par

secours s'entendent non seulement les articles de secours, mais aussi les services fournis aux personnes touchées par une catastrophe.

3. *Par « assistance au relèvement initial », on entend les biens et les services fournis pendant une période initiale fixée par l'État touché, une fois satisfaits les besoins immédiats des populations touchées par la catastrophe, pour rétablir ou améliorer les conditions d'existence dont elles jouissaient avant la catastrophe, notamment les initiatives visant à accroître la résilience et à réduire les risques.*

Les études et consultations du programme IDRL indiquent que les questions juridiques les plus épineuses se posent souvent plusieurs semaines ou mois après le déclenchement d'une opération lors de catastrophes. Or, malheureusement, de nombreux instruments internationaux traitant du sujet portent uniquement sur la période des secours immédiats.

La définition choisie s'inspire de celle du « relèvement » proposée par la Stratégie internationale de prévention des catastrophes (SIPC) dans sa « Terminologie : Termes de base de la prévention des catastrophes » (*Terminology: Basic Terms of Disaster Risk Reduction* disponible en anglais à <http://www.unisdr.org>), qui suit l'idée, de plus en plus consensuelle au plan international, qu'il n'y a guère de sens, au vu des programmes, à séparer entièrement les secours du relèvement. Ainsi, certains instruments modernes ont voulu traiter à la fois des activités de secours et de relèvement. C'est le cas de l'annexe de la résolution 46/182 (1991) de l'Assemblée générale des Nations Unies, paragraphe 9, qui relève l'existence d'un « lien manifeste entre les situations d'urgence, le relèvement et le développement » et souligne la nécessité de prendre des mesures « de manière à appuyer la reconstruction et le développement à long terme » pour assurer une transition sans heurt, et du récent Accord de l'ASEAN, article 1, qui définit la « gestion des catastrophes » de façon à englober tout l'éventail des activités, des secours au relèvement.

D'une part, la définition donnée ici prend le relèvement au sens large, entendant par là non seulement les efforts visant à « rétablir » la situation antérieure à la catastrophe, mais aussi à améliorer les conditions d'existence des populations sinistrées et à accroître leur résilience aux catastrophes futures. Ce choix est conforme à l'objectif stratégique du Cadre d'action de Hyogo (2005), paragraphe 12.c, « Envisager systématiquement la réduction des risques aux stades de la conception et de l'exécution des programmes destinés à aider les collectivités frappées par une catastrophe à se préparer aux situations d'urgence, à y faire face et à se relever ».

D'autre part, cette définition se limite au « relèvement initial », ce qui devrait correspondre à une période limitée, fixée en fonction des circonstances par l'État touché. S'il en est ainsi, c'est qu'un pays peut mettre des années, voire des décennies, à se relever complètement après une catastrophe majeure. Si

l'expérience des opérations montre clairement que bon nombre des facilités énumérées dans la partie V sont nécessaires à moyen terme à l'efficacité des opérations internationales d'assistance au relèvement, de nombreux États auraient des difficultés à les prolonger indéfiniment (cf. par exemple le document de l'ONU E/C.18/2006/5, « Traitement des projets financés par des donateurs », approuvé le 3 octobre 2006 par le Comité d'experts de la coopération internationale en matière fiscale du Conseil économique et social, qui note qu'il est jugé approprié de soumettre les activités de développement à des taxes normales et qu'une demande devrait être déposée pour obtenir des exemptions spéciales dans les activités de secours en cas de catastrophe).

L'État touché devrait fixer, dès que possible après la catastrophe, la durée des facilités qui seront accordées aux États et aux organisations humanitaires prêtant assistance pour leur permettre de s'organiser en conséquence. Bien entendu, si les circonstances le justifient, il devrait pouvoir la prolonger autant que nécessaire.

Les facilités juridiques prévues par les instruments relatifs aux secours lors de catastrophes ne revêtent pas toutes la même importance, même dans le contexte du relèvement initial. C'est ainsi que la partie V distingue entre les facilités qui devraient être prévues à la fois pour les secours et le relèvement initial et celles qui devraient rester propres aux secours. Un tableau montrant lesquelles de ces facilités s'appliquent aux secours et lesquelles au relèvement initial est joint à ce document (annexe 1).

4. Par « **biens** », on entend les approvisionnements qu'il est prévu de fournir aux populations touchées par la catastrophe, dans le cadre des opérations de secours ou de relèvement initial.

5. Par « **services** », on entend les activités (de sauvetage et d'assistance médicale par exemple) entreprises par le personnel des opérations de secours et de relèvement initial pour venir en aide aux populations touchées par la catastrophe.

6. Par « **équipement** », on entend les objets matériels, autres que les biens, qui sont nécessaires aux opérations de secours ou d'assistance au relèvement initial tels que les véhicules et les radios.

Les instruments régissant l'assistance en cas de catastrophe tendent à donner une définition très large des biens des opérations de secours et de relèvement et à entendre par là les articles nécessaires aux opérations. Ainsi, par exemple, les Directives d'Oslo de 2006 définissent les « ressources militaires et de la protection civile » (RMPC) comme « le personnel, les fournitures et les services de secours fournis par des organismes militaires et de protection civile étrangers aux fins de l'assistance humanitaire internationale » (paragraphe 3). De même, l'Accord type de l'OTAN sur la facilitation des transports civils transfrontières d'importance vitale donne la définition suivante du terme « matériel » : tout équipement, moyen de

transport et bien à utiliser, s'agissant de coopération civile, dans le cadre des activités menées pour faire face aux conséquences d'une catastrophe, dont les équipements, les véhicules et les articles dont le personnel de secours a besoin pour son propre usage (paragraphe 1.3).

Un certain nombre d'instruments font la distinction entre les « biens » et les « équipements », décrivant les premiers comme des objets destinés à être distribués aux personnes touchées par une catastrophe ou utilisés par elles et les seconds comme ce dont les fournisseurs de secours ont besoin pour s'acquitter de leur tâche, mais leur réservent le même traitement, douanier notamment. Par exemple, l'annexe spécifique J.5 de la Convention de Kyoto révisée définit les « envois de secours » comme suit :

- « – les couvertures, les tentes, les maisons préfabriquées, le matériel de purification ou de stockage de l'eau ou les autres marchandises de première nécessité, acheminées pour aider les victimes de catastrophes ;
- tout le matériel, les véhicules et autres moyens de transport, les animaux dressés à des fins particulières, les vivres, les fournitures, les effets personnels et autres marchandises destinées au personnel de secours pour lui permettre de s'acquitter de sa mission ou l'aider à vivre et à travailler pendant la durée de sa mission dans le pays touché par la catastrophe. »

On trouve des définitions analogues dans la Convention d'Istanbul, annexe B.9, article 1, et dans un certain nombre d'accords bilatéraux (comme la convention d'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave conclue entre la République française et la République fédérale d'Allemagne (1977), article 5).

Les instruments relatifs aux interventions en cas de catastrophe emploient des termes divers pour désigner les activités du personnel de secours (appelées « services » dans les présentes Lignes directrices) : opérations (Accord arabe (1987), article 1.c, « gestion des catastrophes » (Accord de l'ASEAN (2005), article 1.4), et « assistance » (Convention cadre (2000), article 1.d).

7. Par « personnel », on entend les employés et les volontaires apportant des secours lors de catastrophes ou une assistance au relèvement initial.

Sont compris dans cette définition non seulement le personnel rémunéré mais aussi les volontaires. Cependant, les sous-traitants indépendants qui sont engagés pour fournir un service à un acteur prêtant assistance ne sont pas normalement visés par cette définition. Une disposition séparée du paragraphe 19 traite des visas du personnel indépendant engagé par contrat pour transporter les biens, l'équipement ou le personnel de secours.

8. Par « **État touché** », on entend l'État sur le territoire duquel des personnes ou des biens sont touchés par une catastrophe.

Les instruments internationaux emploient des termes divers pour désigner l'État touché par une catastrophe. Certains emploient par exemple l'expression d'État ou de partie « destinataire » (par exemple le Règlement type de l'UNITAR (1982), article A.2 ; l'Accord de l'ASEAN (2006), article 1.11) ; d'autres parlent d'État partie « demandeur » (par exemple la Convention de Tampere (1998), article 1.3 ; l'Accord de la CEMN, article 2), ou d'État « bénéficiaire » (par exemple la Convention cadre, article 1.e).

Nous préférons utiliser ici l'expression d'État « touché » ou ses variantes, employées dans d'autres instruments (par ex. l'annexe de la résolution 46/182 de l'Assemblée générale des Nations Unies, paragraphe 4 et la résolution 57/150, quatrième alinéa du préambule ; la résolution sur l'assistance humanitaire (2003), I.5, de l'Institut de droit international et le Code de conduite CR/ONG, annexe I). Si l'expression « État demandeur » souligne la souveraineté de l'État ayant besoin d'une assistance en cas de catastrophe, elle ne sera pas toujours directement applicable, par exemple, lorsque les États décident de déléguer aux Nations Unies le soin de lancer des appels internationaux. Dans ce projet de Lignes directrices, le paragraphe 3, qui affirme le rôle premier de l'État touché, et le paragraphe 10, qui prévoit que ledit État doit donner son consentement au déclenchement d'une opération de secours et d'assistance au relèvement initial, rendent inutile un tel signal sémantique. L'État « destinataire » implique aussi que c'est le gouvernement ou le pays qui « reçoit » l'assistance. Si cela est partiellement vrai lorsque les articles et l'équipement de secours sont expédiés directement au gouvernement, une grande partie de l'aide internationale en cas de catastrophe passe ou est distribuée directement par des acteurs internationaux. De plus, les vrais destinataires de l'aide sont les personnes sinistrées. L'expression d'État « touché » semble la plus neutre et celle qui décrit le mieux la situation.

9. Par « **État prêtant assistance** », on entend tout État apportant des secours lors de catastrophes ou une assistance au relèvement initial, au moyen de ressources civiles ou militaires.

L'expression « prêtant assistance » est employée presque uniformément dans les instruments relatifs aux interventions internationales lors de catastrophes. La présente définition reconnaît aussi qu'un gouvernement étranger peut apporter une aide par des moyens civils ou militaires. Les difficultés et les besoins juridiques qu'éprouvent ces acteurs gouvernementaux sont en grande partie les mêmes. Cependant, comme constaté dans les annotations sur le paragraphe 11, l'utilisation d'acteurs militaires suscite des inquiétudes particulières et, conformément aux Directives d'Oslo révisées, il a donc été recommandé aux États de la limiter.

10. Par « **État d'origine** », on entend l'État d'où partent le personnel, les biens et l'équipement des opérations de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe pour atteindre l'État touché.

Les secours internationaux lors de catastrophes et l'assistance au relèvement peuvent se heurter à des obstacles réglementaires avant même de s'acheminer vers l'État touché. Les restrictions imposées par l'État hôte à l'exportation de certains biens et équipements ou les conditions fixées à l'obtention du visa de sortie peuvent empêcher les acteurs humanitaires de fournir à temps l'assistance voulue. Cet état de fait a été reconnu dans les Mesures propres à accélérer, qui recommandent de les dispenser de visas de sortie (recommandation E). L'article 9 de la Convention de Tampere semble viser aussi les obstacles réglementaires dressés par l'État d'origine, dans la mesure où il s'applique à tous les « États parties » et parle de « l'exportation » des articles et équipements et des « mouvements » des personnels.

11. Par « **État de transit** », on entend l'État par la juridiction territoriale duquel les secours ou l'assistance au relèvement initial destinés au pays touché ou provenant de ce pays ont reçu l'autorisation de transiter, dans le cadre des opérations de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe.

Un certain nombre d'instruments antérieurs relatifs à l'assistance internationale en cas de catastrophe reconnaissent que les restrictions à l'obtention de visas ou de nature douanière dans les États de transit peuvent empêcher l'assistance de parvenir à ceux qui en ont besoin dans l'État touché. Ainsi, plusieurs instruments ont précisé les engagements que doivent prendre les États de transit, notamment la Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire dans son article 9, la Convention de Tampere dans son article 9.2.d, la résolution 46/182 de l'Assemblée générale des Nations Unies, le Règlement type de l'UNITAR et les Mesures propres à accélérer. La « juridiction territoriale » est utilisée ici au sens le plus large et désigne toutes les régions sur lesquelles un État particulier peut exercer un pouvoir de réglementation susceptible d'affecter les mouvements des secours, de l'assistance au relèvement initial, ou des personnels envoyés à ces titres.

12. Par « **organisation humanitaire prêtant assistance** », on entend une entité étrangère, régionale, intergouvernementale ou internationale à but non lucratif dont le mandat et les activités se concentrent principalement sur les secours humanitaires, le relèvement ou le développement.

Bien que très facilement employée dans les discussions de terrain et les débats de politique générale, l'expression de « organisation humanitaire » est rarement définie dans les instruments juridiques internationaux. À la différence des Conventions de Genève, qui réservent aux organisations humanitaires nombre de facilités et de droits importants, la plupart des instruments internationaux traitant des interventions lors de catastrophes ne font pas de distinction entre les acteurs humanitaires et les autres, supposant qu'ils se valent tous lorsqu'il s'agit d'apporter

des secours et d'aider au relèvement. Par exemple, l'article 1.10 de la Convention de Tampere englobe à la fois des entités du secteur privé et des ONG humanitaires dans sa définition des « organisations non gouvernementales » et leur accorde à toutes des facilités analogues. De même, l'annexe spécifique J.5 de la Convention de Kyoto révisée et l'annexe B.9 de la Convention d'Istanbul font état de facilités spéciales pour les envois de secours, quelle que soit leur origine.

Toutefois, les organisations humanitaires se distinguent des autres acteurs par leur approche et leur conduite des opérations, et il est juste, aux fins des présentes Lignes directrices, de faire la différence. Si tous les acteurs étrangers fournissant des secours en cas de catastrophe et une assistance au relèvement initial doivent être tenus d'observer des normes minimales, des organisations qui ont expressément des principes humanitaires pour fondements et pour motivation et qui sont spécialisées dans l'assistance humanitaire ou l'aide au développement devraient être reconnues comme telles et bénéficier des facilités appropriées. En particulier, les fonds qui leur sont donnés par les États et le grand public pour alléger les souffrances des sinistrés ne devraient pas être bloqués par des délais administratifs ou des obstacles inutiles ni grevés de charges. Comme noté à l'Annexe 1 du Code de Conduite CR/ONG, « Pour agir dans le plein respect de leurs principes humanitaires, [les institutions humanitaires non gouvernementales] doivent bénéficier d'un accès prompt et impartial aux victimes des catastrophes, afin d'apporter une assistance humanitaire ».

Pour correspondre à la définition donnée ici d'une « organisation humanitaire prêtant assistance », il faut que le mandat et les activités de l'organisation en question se concentrent principalement sur les secours humanitaires, le relèvement ou le développement, ce qui exclurait, par exemple, les acteurs commerciaux, dont la vocation première, quelles que soient leurs activités, est de générer des profits. Rien n'empêche les États touchés d'accorder aussi certaines facilités juridiques à des acteurs du secteur privé et à d'autres acteurs non humanitaires. Mais, en le faisant, ils ne devraient pas agir au détriment des organisations humanitaires prêtant assistance. Les organisations dont le mandat et les activités principales sont centrés sur le développement (comme CARE, Oxfam et Worldvision) sont incluses dans cette définition, car elles s'engagent fréquemment sur le terrain des secours d'urgence et de l'assistance au relèvement initial en raison des capacités et/ou des compétences existant dans l'État touché et parce que leur mandat et leurs principes de base sont semblables à ceux des acteurs des secours. Cependant, les facilités juridiques dont il est question dans les Lignes directrices ne s'appliqueraient qu'à leurs activités de secours et d'assistance au relèvement initial.

*13. Par « **organisation humanitaire admissible prêtant assistance** », on entend une organisation humanitaire prêtant assistance, dont l'État d'origine, l'État de transit ou l'État touché, selon ce qui est applicable, juge qu'elle remplit les conditions requises pour bénéficier des facilités juridiques prévues dans la Partie V.*

Sous réserve des droits déjà reconnus dans le droit international (par exemple s'agissant des privilèges et immunités des organisations internationales évoqués plus haut), il appartient aux États de déterminer quelles organisations bénéficieront de facilités juridiques dans leurs systèmes nationaux. L'expression définie sera employée pour préciser que les facilités énumérées dans la Partie V ne seront accordées qu'aux organisations dont l'État juge qu'elles remplissent les conditions requises pour bénéficier des facilités juridiques qui lui sont demandées.

14. Par « acteur prêtant assistance », on entend toute organisation humanitaire ou tout État fournissant une assistance, tout particulier étranger, toute société privée étrangère apportant des secours caritatifs ou toute autre entité étrangère réagissant à une catastrophe sur le territoire de l'État touché ou envoyant des dons en nature ou en espèces.

L'éventail des acteurs internationaux qui interviennent dans les catastrophes majeures s'étend et se diversifie depuis plusieurs années. À côté des acteurs « classiques » comme d'autres États, le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, les institutions des Nations Unies et les ONG, des entités du secteur privé, des organisations communautaires et des particuliers interviennent en plus grand nombre. Beaucoup d'acteurs internationaux interviennent principalement ou en partie à travers d'homologues nationaux, mais d'autres gèrent leur assistance eux-mêmes. La réglementation nationale des secours internationaux et du relèvement initial doit donc en tenir compte et c'est pour cette raison que l'expression très générale de « acteur prêtant assistance » est employée dans les présentes Lignes directrices. Celles-ci recommandent en particulier que tous les acteurs prêtant assistance soient tenus de respecter des normes minimales dans la fourniture des secours en cas de catastrophe et de l'assistance au relèvement initial (voir paragraphe 4 ci-dessous). Cependant – et ce sujet est aussi abordé au paragraphe 15 – une différenciation peut et devrait être faite sur la manière d'encadrer les différents types d'acteurs et de leur faciliter la tâche.

Partie I : Responsabilités essentielles

3. Responsabilités des États touchés

1. Il incombe au premier chef aux États touchés de réduire les risques de catastrophe et d'assurer les secours et l'assistance au relèvement initial sur leur territoire. Les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, en tant qu'auxiliaires des pouvoirs publics dans le domaine humanitaire, et les acteurs nationaux de la société civile jouent un rôle essentiel de soutien au niveau national.

L'Assemblée générale des Nations Unies a affirmé à plusieurs reprises qu'il « incombe au premier chef à chaque État de prendre soin des victimes des catastrophes naturelles et autres situations d'urgence se produisant sur son territoire » (voir par exemple la résolution 46/182, paragraphe 4 de l'annexe ; ou la

résolution 57/150, cinquième alinéa du préambule). De même, la Déclaration de Hyogo de 2005 « affirm[e] que les États ont la responsabilité première de protéger les populations et les biens présents sur leur territoire contre les différents aléas » (paragraphe 4). Le paragraphe 3.1 souligne aussi que les États peuvent assumer leurs responsabilités soit en fournissant directement une assistance soit en prenant des dispositions pour qu'elle soit fournie par d'autres acteurs (nationaux ou internationaux).

S'agissant du dernier point, la seconde phrase met en lumière le rôle qui incombe aux Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en tant qu'auxiliaires des pouvoirs publics, rôle affirmé dans les Statuts du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (article 4.3) (acceptés par tous les États parties aux Conventions de Genève et par les composantes du Mouvement) et dans la loi de chaque pays relative à la reconnaissance de la Société nationale. Elle relève également le rôle important de soutien joué par d'autres acteurs de la société civile nationale.

2. Un État touché qui juge qu'une situation de catastrophe surpasse les capacités nationales d'adaptation devrait demander une assistance internationale et/ou régionale pour répondre aux besoins des personnes touchées.

Le paragraphe 3.2 précise la responsabilité dont il est question au paragraphe 3.1. Il se situe dans le droit fil du Cadre d'action de Hyogo (2005), dans lequel les États sont invités à ... « intervenir rapidement et efficacement lorsqu'un pays frappé par une catastrophe n'a pas les moyens d'y faire face seul » (paragraphe 20.c), et de l'annexe de la résolution 46/182 de l'Assemblée générale des Nations Unies (paragraphe 6) qui engage de même les « États dont les populations ont besoin d'une aide humanitaire ... à faciliter la mise en œuvre par ces organisations de l'aide humanitaire ». Il cadre aussi avec les obligations que le droit international humanitaire confère aux États dans les situations de conflit armé. La IV^e Convention de Genève, par exemple, dispose, en son article 59, que la puissance occupante « acceptera » les actions de secours lorsque la population d'un territoire occupé est insuffisamment approvisionnée et, en son article 30, que les personnes protégées « auront toutes facilités » pour demander une aide internationale.

3. Les États touchés ont le droit souverain de coordonner, réglementer et surveiller, conformément au droit international, les opérations de secours et d'assistance au relèvement en cas de catastrophe menées sur leur territoire par les acteurs prêtant assistance.

Ce paragraphe complète le paragraphe 3.1, qui affirme que l'État touché comme acteur souverain a le premier rôle et que la responsabilité lui incombe au premier chef. Comme l'indique l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 46/182, « le rôle premier revient... à l'État touché dans l'initiative, l'organisation, la coordination et la mise en œuvre de l'aide humanitaire sur son territoire » (cf.

aussi le projet de lignes directrices Max Planck, paragraphe 19). Cette sous-section souligne le droit souverain de l'État touché de veiller à ce que l'assistance internationale soit appropriée et bien coordonnée.

4. Responsabilités des acteurs prêtant assistance

Le paragraphe 4 expose l'essentiel des normes de qualité et des principes humanitaires que tous les acteurs fournissant des secours ou une assistance au relèvement initial devraient observer. L'adhésion à ces normes minimales devrait être la condition première pour bénéficier des facilités juridiques exposées dans la partie V (sous réserve des droits établis, comme indiqué au paragraphe 1).

Les normes reconnues ne sont pas toutes reprises ici – seules le sont celles qui sont applicables à tous les acteurs prêtant assistance et dont l'État accordant les facilités juridiques pourrait raisonnablement surveiller l'application. Ainsi, certaines responsabilités reconnues qui sont propres aux organisations humanitaires (par exemple, la responsabilité de préserver leur indépendance) ne sont pas mentionnées. Cela n'implique nullement qu'elles ne sont pas importantes.

1. Les acteurs prêtant assistance et leur personnel devraient en tout temps se conformer aux lois de l'État touché et au droit international applicable, coordonner leurs activités avec les autorités nationales et respecter la dignité humaine des personnes touchées par une catastrophe.

Comme le paragraphe 5 de la résolution 46/182 de l'Assemblée générale des Nations Unies, ce paragraphe exprime un aspect élémentaire de la relation de soutien entre les acteurs internationaux fournissant des secours et une assistance au relèvement et les États touchés : les premiers se conforment aux lois nationales applicables lorsqu'ils opèrent sur le territoire des seconds. Les acteurs internationaux devraient aussi respecter le droit international applicable, par exemple en veillant à ce que leurs programmes ne portent pas atteinte aux droits de l'homme des personnes sinistrées, droits qui bénéficient d'une protection internationale. Surtout, la dignité humaine des personnes sinistrées doit être au centre des opérations, comme le notent le paragraphe 20 des Directives d'Oslo (« [l]a dignité et les droits de toutes les victimes doivent être respectés et protégés ») et le Principe 1.1 de la Charte humanitaire Sphère (qui affirme le « droit de vivre dans la dignité »).

Les structures de coordination entre les acteurs internationaux et les États touchés tiennent une place centrale dans la plupart des traités bilatéraux et multilatéraux en la matière. De plus, conformément au paragraphe 4 de la résolution 46/182 de l'Assemblée générale des Nations Unies, les acteurs internationaux devraient rester attentifs dans leurs activités au rôle premier de l'État touché et, en conséquence, coopérer avec les autorités compétentes qui s'efforcent de coordonner, suivre et régler l'assistance de manière conforme aux principes humanitaires.

2. Les acteurs prêtant assistance devraient veiller à ce que leurs opérations de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe soient menées conformément aux principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité et en particulier à ce que :

Les principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité sont largement reconnus comme des piliers de l'action humanitaire. Ils sont affirmés Non seulement des instruments de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge comme les Principes fondamentaux du Mouvement les affirment, mais aussi des instruments d'une application aussi générale que l'annexe de la résolution 46/182 (1991) de l'Assemblée générale des Nations Unies, paragraphe 2, et les Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire (2003), paragraphe 1.

a) les priorités de l'aide soient établies sur la seule base de la nécessité ;

Ce paragraphe est emprunté au paragraphe 2 du Code de conduite CR/ONG, qui vise à souligner que tout rang de priorité et/ou les différences touchant aux types d'aide, au moment où elle est dispensée et à la quantité de l'aide fournie doivent reposer uniquement sur une comparaison des besoins. La formulation est similaire à celle qui est employée dans les Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire (2003), qui demandent que les fonds humanitaires soient alloués « de façon proportionnelle aux besoins et sur la base d'évaluations des besoins ». Il s'inscrit dans la logique de l'article VIII, alinéas b. et d. de la Convention relative à l'aide alimentaire de 1999 (qui disposent respectivement que « l'aide alimentaire doit être basée sur une évaluation des besoins par le bénéficiaire et les membres » et que « la fourniture d'aide alimentaire dans les situations d'urgence doit...respecter les principes humanitaires fondamentaux »).

La norme commune 2 de la Charte humanitaire et des normes minimales du Projet Sphère souligne que les besoins doivent être mesurés objectivement pour que l'assistance fournie soit en rapport avec eux. À ce sujet, les Sociétés nationales des Balkans, dans leurs Règles et pratiques recommandées, engagent instamment les États à évaluer les besoins avec les acteurs humanitaires intéressés (section B.II.2). De toute façon, le mode d'évaluation des besoins et son degré de détail devraient être adaptés aux circonstances et à l'urgence de la situation, et actualisés lorsqu'il y a lieu.

b) leurs secours et leur assistance soient apportés aux personnes touchées par une catastrophe sans distinction de caractère défavorable (fondée, entre autres, sur la nationalité, la race, l'ethnie, les croyances religieuses, la classe, le sexe, le handicap, l'âge et les opinions politiques) ;

Ce paragraphe s'inspire, dans son libellé, du paragraphe 6.a du projet de lignes directrices Max Planck. Il a aussi pour sources le paragraphe 2 du Code de conduite CR/ONG, et le principe fondamental d'impartialité tel qu'énoncé dans les Principes

fondamentaux du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et décrit au paragraphe 1 des Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire. Les motifs de discrimination interdits énumérés ici, et dont la liste n'est pas exhaustive, sont les mêmes que ceux qui sont cités dans les Principes fondamentaux du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, tels qu'énoncés dans le préambule des Statuts du Mouvement.

c) soient apportés sans chercher à défendre un point de vue politique ou religieux particulier, à intervenir dans les affaires intérieures de l'État touché ou à obtenir un bénéfice commercial de l'assistance caritative ;

Ce paragraphe s'inspire du paragraphe 3 du Code de conduite CR/ONG, du principe de neutralité énoncé dans les Principes fondamentaux du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, de la résolution 46/182 (annexe, paragraphe 2) de l'Assemblée générale des Nations Unies, et de l'article 2.7 de la Charte des Nations Unies. Il souligne aussi que l'assistance philanthropique lors de catastrophes ne doit pas servir de prétexte à un gain commercial, à l'ouverture de marchés par exemple. Le projet de principes directeurs pour la participation philanthropique du secteur privé à l'action humanitaire, actuellement élaboré par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA) et le Forum économique mondial en consultation avec d'autres partenaires répond, lui aussi, à cette préoccupation.

d) ne soient pas utilisés pour collecter des informations sensibles de nature politique, économique ou militaire, sans rapport avec les secours lors de catastrophes ou l'assistance au relèvement initial.

Cette formulation est similaire à celle du paragraphe 4 du Code de conduite CR/ONG, qui insiste sur la nécessité d'éviter l'instrumentalisation des activités des organisations humanitaires à des fins de politique étrangère des gouvernements. Si la question de l'indépendance est propre aux organisations humanitaires, le devoir de s'abstenir de réunir inutilement des informations délicates devrait s'appliquer à tout acteur prêtant assistance dans un État touché.

3. Dans toute la mesure possible, leurs opérations de secours et d'assistance au relèvement initial lors de catastrophes devraient être en outre :

Les dispositions du paragraphe 4.3 correspondent à des conditions extrêmement importantes que devraient remplir les activités de secours et de relèvement initial mais qui sont parfois difficiles à mesurer, et le degré auquel elles peuvent être raisonnablement garanties peut varier selon les circonstances (cf. la Charte humanitaire et les normes minimales pour les interventions lors de catastrophes du Projet Sphère, où l'on peut lire à la page 15 que « il y aura inévitablement des situations dans lesquelles il pourra s'avérer difficile, pour ne pas dire impossible, de satisfaire la totalité des normes »). Cette sous-section invite donc les acteurs prêtant assistance à s'efforcer de bonne foi de respecter ces normes.

- a) adaptées aux besoins spécifiques, s'il y a lieu, des femmes et des groupes particulièrement vulnérables, comme les enfants, les personnes déplacées, les personnes âgées, les personnes handicapées et les personnes vivant avec le VIH ou d'autres maladies débilitantes ;*

Les besoins spéciaux des groupes vulnérables sont largement reconnus mais souvent insuffisamment pris en compte dans les situations de catastrophe. Le droit international humanitaire reconnaît ces besoins dans le contexte des conflits armés et prévoit des mesures positives spécifiques pour que les secours y répondent. Par exemple, l'article 70.1 du Protocole additionnel I dispose que, « lors de la distribution de ces envois de secours, priorité sera donnée aux personnes qui, tels les enfants, les femmes enceintes ou en couches et les mères qui allaitent, doivent faire l'objet, selon la IV^e Convention ou le présent Protocole, d'un traitement de faveur ou d'une protection particulière ». De plus, une étude récemment publiée par le CICR sur le droit international coutumier a mis au jour une règle coutumière qui a cours dans les conflits internationaux comme dans les guerres internes et selon laquelle les enfants, « les personnes âgées, handicapées et infirmes » ont « droit à une protection et à un respect spéciaux » (règles 135 et 138). Les mêmes règles devraient valoir pour les situations de catastrophe. De fait, la Convention relative à l'aide alimentaire de 1999 stipule en son article VIII que « les membres doivent veiller à satisfaire les besoins nutritionnels spécifiques des femmes et des enfants » et que « l'aide alimentaire pour distribution gratuite doit cibler les groupes vulnérables ». La Convention relative au statut des réfugiés de 1951 et les Principes directeurs de 1998 relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, entre autres, reconnaissent les besoins spéciaux des personnes déplacées.

- b) adaptées aux besoins des personnes touchées et en adéquation avec tous standards internationaux applicables en matière de qualité ;*

Ce paragraphe invite les acteurs internationaux à faire de leur mieux pour que l'assistance qu'ils apportent soit adéquate et appropriée. La Convention de 1999 relative à l'aide alimentaire prévoit aussi dans son article III.j que « tous les produits fournis en tant qu'aide alimentaire doivent satisfaire aux normes internationales de qualité, être compatibles avec les régimes alimentaires et les besoins nutritionnels des bénéficiaires ». Des dispositions assez semblables ont été proposées dans le projet de lignes directrices Max Planck, paragraphe 16.c, et le projet de convention de 1984, article 10. S'il n'y a pas de document unique définissant ces « standards internationaux de qualité » pour tous les acteurs, il existe divers outils largement acceptés qui traitent de ce sujet, tels que la Charte humanitaire et les normes minimales pour les interventions lors de catastrophes du Projet Sphère.

- c) coordonnées avec d'autres acteurs nationaux compétents et prêtant assistance ;*

La communauté internationale reconnaît depuis longtemps l'importance centrale d'une coordination suffisante entre les acteurs internationaux et avec les acteurs nationaux des secours (et non pas seulement les autorités gouvernementales), comme en témoignent par exemple les résolutions que l'Assemblée générale des Nations Unies et l'ECOSOC consacrent chaque année au renforcement de la coordination (voir par exemple les résolutions A/RES/61/134 (2006) et E/RES/2006/5 (2006)). De même, s'agissant de la volonté de faire reposer les efforts de secours sur les capacités locales, les signataires du Code de conduite CR/ONG s'engagent à ce que « la bonne coordination...de nos interventions en cas de catastrophe [soit] une tâche prioritaire ».

d) fournies et menées avec sensibilité envers les coutumes et traditions culturelles, sociales et religieuses ;

Ce paragraphe se rapproche du paragraphe 5 du Code de conduite CR/ONG, qui prône le respect de « la culture et des coutumes ». Il s'applique non seulement aux articles de secours et aux services (les aliments distribués doivent être acceptables localement, la conception des logements devrait tenir compte des traditions et des taboux locaux), mais aussi à la manière dont ils sont fournis. Sont donc aussi visés les comportements irrespectueux des cultures que pourrait avoir le personnel des secours. En vertu du paragraphe 4.1, toutefois, les acteurs prêtant assistance sont aussi tenus de ne pas violer le droit international, notamment le droit international relatif aux droits de l'homme. Il ne faudrait pas pousser la sensibilité aux normes locales au point de violer les droits de la personne.

e) menées en faisant participer de façon adéquate les personnes touchées, notamment des femmes, des jeunes et des personnes âgées, à leur conception, leur mise en œuvre, leur suivi et leur évaluation ;

Ce paragraphe est emprunté aux Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire, paragraphe 7. Il va dans le même sens que le Code de conduite CR/ONG, paragraphe 7, les principes de responsabilité de Humanitarian Accountability Partnership International, et les Règles et pratiques recommandées par les Sociétés nationales des Balkans, section B.III.17. La Convention relative à l'aide alimentaire de 1999 dispose en son article XIII que « les membres veillent tout particulièrement à... faciliter la participation des femmes au processus de prise de décision et à la mise en œuvre des opérations d'aide alimentaire ». En rendant des comptes aux bénéficiaires, les responsables des secours et de l'assistance au relèvement s'assurent que leurs opérations fournissent effectivement l'assistance nécessaire.

f) menées par du personnel compétent et formé de façon adéquate ;

Il est fréquent que les traités bilatéraux sur les interventions en cas de catastrophe comportent une disposition prévoyant que les États prêtant assistance n'engagent que du personnel qualifié et dûment formé (voir par exemple l'accord d'assistance

mutuelle en cas de catastrophe et d'accident grave, conclu entre la République fédérale d'Allemagne et le Royaume des Pays-Bas (1998), article 4). La compétence est également soulignée dans nombre de documents humanitaires normatifs, notamment la Charte humanitaire et les normes minimales du Projet Sphère, par exemple dans la norme commune 7, la méthode Quality Compass mise au point par le Groupe U.R.D. en 2004 (critère I), et les normes relatives à la qualité de la gestion et à la responsabilité de Humanitarian Accountability Partnership International (Partenariat international pour la redevabilité humanitaire) (la norme 4, par exemple). De même, le Code de conduite CR/ONG établit que « Nos programmes s'appuieront sur des critères très sévères de professionnalisme et de savoir-faire afin de réduire au minimum le gaspillage de ressources précieuses ». Les États et les organisations humanitaires prêtant assistance devraient donc intervenir avec l'effectif de personnel adéquat.

g) en proportion de leurs capacités organisationnelles ;

Outre les questions de formation et de capacité, il se peut que les acteurs prêtant assistance aient des ressources, un mandat et un champ d'action qui limitent ce qu'elles peuvent accomplir dans les opérations de secours et d'assistance au relèvement initial. Lorsque les processus de coordination ont pour effet un partage des tâches, la dispersion peut se solder par des besoins non satisfaits. Comme l'indique le Manuel de Sphère (p. 40), « même dans les limites spécifiques [d]es connaissances spécialisées ou [du] mandat [d'une organisation], il est probable que les besoins humanitaires globaux dépasseront ses ressources organisationnelles ». Les acteurs devraient donc s'employer à faire ce pour quoi ils sont compétents et « être prêts à reconnaître rapidement les lacunes dans leur capacité de satisfaire les besoins fondamentaux », afin que d'autres acteurs internationaux ou nationaux puissent les combler.

h) basées sur les capacités locales de secours et de relèvement en cas de catastrophes et menées de façon à les renforcer et à réduire les vulnérabilités futures aux catastrophes ;

Ce paragraphe s'inspire des paragraphes 6 et 8 du Code de conduite CR/ONG. Il va aussi dans le même sens que le paragraphe 8 des Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire de 2003. Il tient compte du fait, démontré par de nombreuses évaluations d'opérations lors de catastrophes, que l'assistance internationale peut affaiblir les mécanismes nationaux d'adaptation au lieu de les renforcer et recréer une vulnérabilité aux catastrophes.

i) 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 ; et

Dans le paragraphe 8 du Code de conduite CR/ONG, les acteurs humanitaires s'engagent à « viser [autant] à réduire les vulnérabilités futures [aux catastrophes]

qu'à satisfaire les besoins essentiels ». Le texte explicatif ajoute que, pour ce faire, ils doivent s'efforcer de « réduire au minimum les effets négatifs de l'assistance humanitaire ». Or, l'aide internationale déforme les structures communautaires et fausse les marchés des marchandises, du travail et du logement : c'est l'une de ses conséquences néfastes les plus fréquemment relevées. Ces effets peuvent se faire sentir de manière particulièrement aiguë dans les opérations majeures, dans lesquelles des fonds importants doivent être envoyés rapidement et entraînent une inflation des prix et d'autres problèmes. Cependant, cela ne veut pas dire qu'il faille éviter systématiquement les marchés locaux ; au contraire, les dépenses locales des opérations de secours et de relèvement peuvent constituer un ballon d'oxygène bien nécessaire pour des économies sous le choc de la catastrophe.

Ainsi, la Convention relative à l'aide alimentaire de 1999 stipule que « les membres veillent tout particulièrement à... éviter les effets adverses sur les récoltes, la production et les structures locales de commercialisation en adoptant un calendrier judicieux pour la distribution de l'aide alimentaire » (article XIII.a) et à « éviter toute incidence préjudiciable sur les consommateurs à faible revenu des fluctuations de prix résultant d'achats locaux » (article XII.d). Les membres sont également invités à « veiller » à acheter leur aide alimentaire à d'autres pays en développement ou à faire leurs achats localement (article XII). De même, il est proposé dans les Règles et pratiques recommandées par les Sociétés nationales des Balkans, section B.I.7, d'acheter les articles de secours « sur le marché local », dans l'État touché, « là où la chose est possible, plus faisable d'un point de vue économique et permet de réaliser des économies et de gagner du temps ».

De leur côté, les signataires du Code de conduite CR/ONG s'engagent à accorder « une attention particulière aux préoccupations relatives à l'environnement dans la conception et la gestion des programmes de secours » (paragraphe 8). Les retombées des opérations de secours sur l'environnement sont reconnues comme une question intéressant tous les secteurs traités dans la Charte humanitaire et les normes minimales pour les interventions lors de catastrophes du Projet Sphère (p.14).

j) menées de façon transparente, en faisant part des informations appropriées sur les activités et le financement.

Les signataires du Code de conduite CR/ONG s'engagent à veiller à ce que tous leurs « rapports avec les donateurs et les bénéficiaires [soient] marqués par une attitude de franchise et de transparence » (paragraphe 9). Les Principes et règles de secours Croix-Rouge et Croissant-Rouge lors de catastrophes (1995), la Charte des organisations non gouvernementales internationales sur l'obligation de rendre des comptes (2006) et les PVO Standards d'InterAction (normes adoptées par des organisations bénévoles privées des États-Unis en 1992) insistent sur l'impératif de la transparence, en particulier des informations financières et des dons versés et reçus. Le même degré d'ouverture devrait être attendu de tous les acteurs prêtant assistance.

5. Responsabilités additionnelles de tous les États

1. Les États fournissant un financement à d'autres acteurs prêtant assistance devraient les encourager à agir en conformité avec les dispositions du paragraphe 4.

Comme la Convention relative à l'aide alimentaire (article 11), cette section reconnaît que les États donateurs ont des responsabilités importantes s'agissant de la manière dont leur aide est fournie, même lorsqu'elle l'est par l'intermédiaire d'autres acteurs, comme des organisations humanitaires prêtant assistance. Certaines des responsabilités définies au paragraphe 4 sont déjà énoncées dans les accords de financement type utilisés par les principaux donateurs.

2. Tous les États devraient encourager activement les membres du public souhaitant contribuer aux secours internationaux ou au relèvement initial en cas de catastrophe à donner de l'argent là où ils le peuvent ou, sinon, uniquement les articles de secours expressément demandés par l'État touché.

Cette section, tirée de la recommandation G des Mesures propres à accélérer les secours internationaux, met l'accent sur le rôle qu'ont les États d'informer le public des articles qui sont nécessaires pour faire face à des catastrophes à l'étranger, et plus particulièrement des articles qui sont inutiles ou inadaptés. Ils peuvent le faire par des annonces publiques et des commentaires aux médias. Étant donné les difficultés logistiques liées à l'envoi d'articles de secours dans d'autres pays, il est conseillé d'encourager les membres du public à donner plutôt des fonds. Si ce n'est pas possible, il faudrait au moins leur conseiller de choisir les types d'articles spécifiquement demandés par l'État touché.

6. Responsabilités relatives au détournement et à l'usage auquel les ressources sont destinées

1. Les États et les organisations humanitaires prêtant assistance devraient coopérer pour prévenir le détournement ou l'appropriation illicite de biens, d'équipements et de ressources destinées à des opérations de secours ou de relèvement initial en cas de catastrophe, ou la fraude concernant ces biens, équipements et ressources, et pour engager des procédures s'il y a lieu.

Cette disposition est analogue à l'article 17 du projet de convention de 1984 et à l'article A14 du Règlement type de l'UNITAR. Il est courant aussi que des accords bilatéraux d'assistance comportent des dispositions de sauvegarde contre la corruption et le détournement de l'aide (voir, par exemple, l'accord conclu entre le Gouvernement de la République populaire du Bangladesh et les États-Unis

d'Amérique sur l'octroi d'un don à des fins de secours et de reconstruction (1972), articles 3 et 4).

2. Les États touchés devraient utiliser les fonds et les articles de secours qui leur sont donnés et qu'ils ont acceptés pour une catastrophe conformément à l'intention expresse dans laquelle ils ont été donnés.

Cette disposition a trait aux dons qui sont faits directement aux gouvernements des États touchés pour qu'ils les utilisent dans le contexte d'une catastrophe et que les gouvernements en question ont acceptés dans ce but. Elle est similaire à l'article 3 du Règlement type de l'UNITAR qui dispose que « l'État qui reçoit emploie l'assistance en cas de catastrophe exclusivement dans le but dans lequel elle a été fournie ». Par les mots « intention expresse », la présente disposition encourage les donateurs à préciser leur volonté afin que les États touchés n'aient pas besoin d'essayer de la deviner. La clarté sur cette question revêt une importance particulière lorsque les circonstances changent (par exemple, s'il reste un excédent d'un certain type d'articles donnés lorsque tous les besoins ont été satisfaits) et qu'il peut être nécessaire d'en disposer autrement.

Partie II : Alerte rapide et préparation

7. Alerte rapide

Afin de réduire au minimum les effets transfrontières et de maximiser l'efficacité de toute assistance internationale pouvant être requise, tous les États devraient avoir en place des procédures facilitant l'échange rapide d'informations sur les catastrophes, y compris les dangers naissants susceptibles de causer des catastrophes, avec d'autres États et des organisations humanitaires prêtant assistance s'il y a lieu, dont le Coordonnateur des Nations Unies pour les secours d'urgence.

Un grand nombre de traités multilatéraux exigent des États qu'ils communiquent des informations sur les dangers qui pourraient traverser les frontières. C'est le cas de la Convention sur la notification rapide d'un accident nucléaire (1986), article 2 ; du Règlement sanitaire international révisé (2005), article 6 ; de la Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels (2000), article 4 ; de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement (1992), principe 18, et de l'Accord de l'ASEAN, articles 4 et 7. L'importance de communiquer des informations sur les dangers qui se préparent pour faciliter l'assistance internationale, et le devoir du Coordonnateur pour les secours d'urgence de diffuser ces informations ont été soulignés dans nombre d'instruments, notamment la résolution 46/182 de l'Assemblée générale des Nations Unies, la Convention de Tampere, article 3, et les Directives d'Oslo, paragraphe 54. Une formulation analogue était proposée dans le projet de convention de 1984, article 6. L'article 3 de la Convention de Tampere a ceci de remarquable qu'il fait obligation aux États

parties de communiquer les informations non seulement aux autres États et à l'ONU mais aussi à des « entités autres que des États » et au grand public.

8. *Cadres juridiques, directifs et institutionnels*

1. Les États devraient adopter, comme élément essentiel d'un programme général de réduction des risques de catastrophe, des cadres juridiques, directifs et institutionnels exhaustifs et des plans en matière de prévention, d'atténuation, de préparation aux catastrophes, de secours et de relèvement, qui tiennent pleinement compte du rôle d'auxiliaire que joue leur Société nationale de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge, incluent la société civile nationale et donnent aux populations les moyens de renforcer leurs propres sécurité et résilience. Les États, avec le concours, s'il y a lieu, des organisations régionales et internationales concernées, devraient dégager des ressources suffisantes pour garantir l'efficacité de ces cadres.

L'adoption de cadres juridiques et institutionnels exhaustifs est pour un État le premier pas à franchir pour se préparer, sur le plan juridique, aux catastrophes. C'est aussi une étape fondamentale. Elle est recommandée dans nombre de documents internationaux, notamment le Cadre d'action de Hyogo (priorités 1 et 5), qui demande spécifiquement que ces cadres traitent non seulement des secours en cas de catastrophe mais aussi de la prévention des risques. Les États devraient veiller, ce faisant, à inscrire dans leurs textes le rôle des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, conformément aux articles 3 et 4 des Statuts du Mouvement. Ces cadres fonctionnent rarement de manière efficace s'ils ne disposent pas de ressources suffisantes.

2. Ces cadres devraient aussi traiter de façon appropriée du déclenchement, de la facilitation, du transit et de la réglementation des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial lors de catastrophes et être conformes aux présentes Lignes directrices. Ils devraient prévoir la coordination effective des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial, en tenant compte du rôle du Coordonnateur des Nations Unies pour les secours d'urgence en tant que point focal central pour les États et les organisations humanitaires prêtant assistance dans les opérations de secours d'urgence des Nations Unies. Ils devraient aussi désigner clairement les entités gouvernementales nationales exerçant des responsabilités et des pouvoirs dans ces domaines. Il faudrait envisager d'établir un point focal national pour assurer, à tous les niveaux, la liaison entre acteurs internationaux et acteurs gouvernementaux.

Peu d'États ont des lois claires et complètes sur le déclenchement, la facilitation, le transit et la réglementation de l'assistance internationale. Pour être vraiment exhaustifs et d'une utilité et d'une efficacité maximales dans les catastrophes majeures, les cadres nationaux dont il est question au paragraphe 6.1 devraient aussi traiter de ces questions internationales, notamment de la coordination. À ce sujet et

en accord avec le paragraphe 35.f de la résolution 46/182 de l'Assemblée générale des Nations Unies, ce paragraphe encourage les États à veiller à ce que leurs cadres juridiques tiennent compte du rôle du Coordonnateur pour les secours d'urgence. La suggestion qui est faite de désigner un point focal national a été souvent formulée dans les instruments internationaux. C'est le cas, par exemple, de la résolution 2816 (XXVI) (1971) de l'Assemblée générale des Nations Unies qui « invit[ait] les gouvernements des pays appelés à bénéficier éventuellement de cette aide... à désigner dans leur pays un coordonnateur unique des secours en cas de catastrophe, pour faciliter la réception de l'aide internationale lors d'une situation critique » (paragraphe 8.b).

3. Selon que de besoin et s'il y a lieu, les gouvernements nationaux devraient encourager d'autres acteurs nationaux faisant autorité dans les domaines du droit ou de la politique touchant aux opérations internationales de secours ou d'assistance au relèvement initial, tels que les autorités provinciales ou locales et les organismes de contrôle privés, à prendre les mesures nécessaires à leur niveau pour mettre en œuvre les Lignes directrices.

Dans les États fédéraux en particulier, on pourrait considérer que certains des aspects juridiques de ces Lignes directrices relèvent de la juridiction des autorités provinciales ou locales. Par ailleurs, certaines questions peuvent être régies par des organismes privés ou semi-privés. Par exemple, des associations médicales privées pourraient se voir confier la responsabilité de reconnaître les qualifications médicales étrangères. Dans ce cas, les gouvernements nationaux (en tant que niveau de gouvernement le plus étroitement associé aux affaires internationales) devraient prendre les mesures appropriées pour encourager ces entités à procéder à toutes les réformes nécessaires pour appliquer l'esprit de ces Lignes directrices.

9. Soutien régional et international aux capacités nationales

1. Pour accroître la résilience et rendre moins nécessaire l'aide internationale en matière de secours et de relèvement initial, la communauté internationale, notamment les donateurs, les acteurs régionaux et autres acteurs concernés, devrait apporter un soutien aux États en développement, aux acteurs de la société civile nationale et aux Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, pour renforcer leurs capacités de prévenir et d'atténuer les catastrophes, de s'y préparer et d'y faire face au niveau national.

Ce paragraphe se situe dans le droit fil du Cadre d'action de Hyogo dans lequel les signataires s'engagent à soutenir le renforcement des capacités nationales de prévention et de préparation en prévision des catastrophes, en particulier dans les pays en développement (voir par exemple les paragraphes 13.h, 20, 26 et 34.b, et de la Déclaration du Millénaire (A/RES/55/2 (2000)), dans laquelle les États Membres de l'ONU s'engagent à « intensifier la coopération en vue de réduire le nombre et les effets des catastrophes naturelles et des catastrophes dues à l'homme »

(paragraphe 23); des Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire, paragraphe 8; et de diverses résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies, dont les résolutions 46/182 (1991), (paragraphe 13) et 44/236 (1989), (paragraphe 2.a). Le soutien dont il est question ici peut se présenter sous des formes diverses, y compris celles du partage de technologies, du soutien financier et de l'assistance technique.

2. La communauté internationale devrait en outre aider les États en développement à se doter de la capacité de mettre en œuvre de façon adéquate des cadres juridiques, directifs et institutionnels pour faciliter les opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial. Ce soutien à fournir aux États devrait faire l'objet d'une coordination entre les acteurs concernés.

Pendant les consultations du Programme IDRL, diverses parties ont fait remarquer que les problèmes d'ordre juridique qui se posaient dans les opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial étaient dus non seulement à des vides juridiques mais aussi à un manque de capacités (voir par exemple le rapport du Forum européen de l'IDRL de mai 2006, page 6). La nécessité pour la communauté internationale d'aider les États à appliquer les lois relatives aux opérations lors de catastrophes a été reconnue dans le passé, par exemple par l'Assemblée générale des Nations Unies (voir notamment A/RES/60/125 (2005), paragraphe 4, et A/RES/36/255 (1981), paragraphe 17). Le développement de ces capacités a une dimension financière mais c'est aussi affaire de sensibilisation et de formation. Dans ce dernier domaine, les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, en qualité d'auxiliaires des pouvoirs publics dans le domaine humanitaire, peuvent avoir un rôle important à jouer.

Partie III : Déclenchement et fin des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial

10. Déclenchement

1. Les opérations de secours ou d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe devraient être déclenchées uniquement avec le consentement de l'État touché et, en principe, sur la base d'un appel. L'État touché devrait décider en temps opportun s'il y a lieu de demander ou non des secours ou une assistance au relèvement initial, et communiquer promptement sa décision. Pour se déterminer, l'État touché devrait sans délai évaluer les besoins. Il conviendrait d'envisager d'entreprendre des évaluations conjointes des besoins avec les Nations Unies et d'autres organisations humanitaires prêtant assistance.

La première phrase de cette section est tirée de l'annexe de la résolution 46/182 (1991) de l'Assemblée générale des Nations Unies, paragraphe 3. Elle fait du consentement de l'État touché un préalable à l'assistance internationale et exprime

une préférence pour un appel officiel qui la déclencherait. Cependant, contrairement à la question du consentement, cette préférence pour les appels (« en principe ») n'est pas une règle absolue. De nombreux États expriment leur consentement, en particulier à des secours provenant d'acteurs non gouvernementaux en indiquant qu'ils « accueilleraient favorablement » un soutien plutôt qu'en en faisant la demande officielle. De plus, certains traités comme la Convention interaméricaine, article 2, l'Accord de l'ASEAN, article 11.2, et la Convention cadre sur l'assistance en matière de protection civile, article 3, mettent sur le même plan offres et demandes comme moyens de déclencher l'opération d'aide aussi longtemps que l'État touché donne son consentement.

La deuxième phrase est analogue à l'article 11.5 de l'Accord de l'ASEAN et au paragraphe 58 des Directives d'Oslo. Le temps mis à demander une aide internationale a été souvent cité comme problème par les parties consultées dans le cadre du Programme IDRL, en particulier dans les situations où il faut une aide immédiate pour sauver des vies. Dans certains cas, les retards sont liés aux rigidités juridiques propres aux déclarations de l'état d'urgence ou de catastrophe.

Les troisième et quatrième phrases, qui se situent dans le droit fil du paragraphe 35.c de la résolution 46/182 de l'Assemblée générale des Nations Unies, soulignent l'importance des évaluations des besoins et l'utilité de procéder à des évaluations conjointes, comme dans le cas des Équipes des Nations Unies pour l'évaluation et la coordination en cas de catastrophe. Les États touchés devraient aussi faire usage des mécanismes existants d'échange d'informations, tels que le centre de coordination virtuel (OSOCC) des Nations Unies, pour faire connaître leurs besoins.

Ce paragraphe ne veut pas dire que l'aide internationale devrait être automatiquement acceptée, mais plutôt que des mécanismes d'évaluation et de prise de décision rapides devraient être en place pour rendre l'aide internationale plus efficace lorsqu'elle est nécessaire. Il convient en outre de rappeler que le paragraphe 1 établit clairement que les présentes Lignes directrices s'appliquent sous réserve du droit et des accords internationaux, qui peuvent à l'évidence influencer sur la façon dont s'engage une opération d'assistance lors de catastrophes. Dans le Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, par exemple, les Statuts, les Principes et règles régissant les actions de secours de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (1969), « l'Accord de Séville » sur l'organisation des activités internationales des composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (1997) et les Mesures supplémentaires visant à améliorer l'Accord de Séville (2005), entre autres accords, établissent les règles de base, admises au plan international, régissant l'initiative de l'aide entre acteurs du Mouvement.

2. Les demandes et les offres d'assistance devraient être aussi précises que possible quant aux types et aux quantités de biens, aux services et aux connaissances spécialisées disponibles ou requis, respectivement. Les États

touchés pourraient aussi indiquer, parmi les types de biens et de services susceptibles d'être proposés, ceux qui ne sont pas nécessaires.

Comme beaucoup d'autres instruments (par exemple la Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels (2000), article 12 ; la Convention de Tampere, article 4.3 ; l'Accord de l'ASEAN, articles 4 et 11 ; l'Accord de la CEMN, article 4), ce paragraphe invite les États touchés et les acteurs prêtant assistance à préciser les types d'aide demandés ou offerts. Conformément au paragraphe 14 des Mesures propres à accélérer les secours internationaux, il est bon de préciser aussi ce dont on n'a pas besoin, pour éviter de recevoir des articles et services inutiles et inadaptés.

3. Les États touchés devraient mettre à la disposition des acteurs prêtant assistance des informations adéquates sur les lois et règlements nationaux applicables à l'entrée sur le territoire national et à la conduite d'opérations de secours ou d'assistance au relèvement initial.

L'expérience montre que les acteurs prêtant assistance ont rarement immédiatement accès à des informations sur les lois nationales applicables, et que leur méconnaissance des règlements applicables entraîne souvent des retards, des malentendus et des dépenses inutiles. L'État touché, qui connaît mieux que personne son propre système juridique devrait prendre des mesures pour veiller à ce que les règlements les plus pertinents soient communiqués aux États et aux organisations humanitaires prêtant assistance dès le début des opérations.

11. Déclenchement d'opérations militaires de secours

Des ressources militaires ne devraient être déployées pour des opérations de secours ou d'assistance au relèvement initial lors de catastrophes qu'à la demande ou avec le consentement exprès de l'État touché, après examen d'autres options civiles comparables. Avant un tel déploiement, les conditions (y compris des questions telles que la durée du déploiement, l'obligation pour les troupes de ne pas porter d'armes ou la possibilité d'être armées, le port de leur uniforme national, et les modes de coopération avec les acteurs civils) doivent faire l'objet d'un accord entre l'État touché et l'État prêtant assistance.

Ces dispositions s'inspirent principalement des Directives d'Oslo. Divers autres instruments régissent la fourniture d'une assistance extérieure par des acteurs militaires et donnent des précisions en particulier sur leurs armes et leur identification (voir par exemple l'Accord de l'ASEAN, articles 12 et 15).

12. Fin de l'assistance

Un État touché ou un acteur prêtant assistance qui désire mettre fin aux opérations de secours ou d'assistance au relèvement initial devrait le faire

savoir dans des délais appropriés. Une fois avisés, l'État touché et l'acteur prêtant assistance devraient se consulter en tenant compte des conséquences que la fin de l'assistance pourrait avoir sur les populations touchées par la catastrophe.

Ce paragraphe s'inspire de l'article 18 du projet de convention de 1984 et de l'article 6 de la Convention de Tampere, qui dispose que l'État partie demandeur ou l'État partie prêtant l'assistance peut mettre fin à l'assistance « par notification écrite » et qu'ensuite les États parties concernés « procèdent à des consultations en vue de mettre fin de manière appropriée et rapide à l'assistance, en tenant compte des risques pour la vie humaine que comporte la cessation de l'assistance et de ses conséquences sur les opérations en cours de secours en cas de catastrophe ». Lorsqu'ils sont présents, il peut être conseillé d'associer aussi les acteurs du développement à ces discussions et d'assurer une transition en douceur du relèvement à l'aide au développement.

Partie IV : Conditions à remplir pour obtenir des facilités juridiques

13. Facilités aux États prêtant assistance

Il est recommandé aux États de transit et aux États touchés d'accorder au moins les facilités juridiques décrites à la Partie V aux États prêtant assistance dans le cadre d'opérations de secours ou d'assistance au relèvement initial lors de catastrophes.

De nombreux États ont conclu des traités bilatéraux d'assistance en cas de catastrophe mais il est courant qu'ils demandent une aide sans avoir au préalable signé un tel accord. Les facilités prévues dans la Partie V sont très semblables à celles que les États s'octroient normalement dans ces accords. En intégrant l'ensemble des dispositions de la Partie V dans leur droit interne, les États peuvent réduire à l'avenir les délais ou l'incertitude là où il n'y a pas d'accord bilatéral préalable. Naturellement, cette recommandation est subordonnée aux exceptions formulées dans le chapeau de la Partie V ainsi qu'au droit et aux accords internationaux existants, comme indiqué au paragraphe 1.4.

14. Facilités juridiques aux organisations humanitaires prêtant assistance

1. Sous réserve du droit international en vigueur, c'est la prérogative des États d'origine, des États de transit et des États touchés de déterminer quelles organisations humanitaires prêtant assistance remplissent les conditions requises pour bénéficier des facilités juridiques décrites à la Partie V dans leurs activités de secours ou d'assistance au relèvement initial lors de catastrophes.

2. Il est recommandé aux États d'établir des critères pour les organisations humanitaires prêtant assistance et cherchant à remplir les

conditions requises pour bénéficier de facilités juridiques. Au nombre de ces critères devrait figurer la manifestation par l'organisation de sa volonté et de sa capacité d'agir conformément aux responsabilités décrites au paragraphe 4 des présentes Lignes directrices.

3. Les exigences supplémentaires imposées aux organisations humanitaires prêtant assistance ne devraient pas alourdir inutilement la fourniture de secours et d'une assistance appropriés au relèvement initial lors de catastrophes.

Les États sont encouragés à appliquer les dispositions de la Partie V aux organisations humanitaires fournissant une assistance. Cependant, comme ces organisations se sont multipliées (notamment après une certaine catastrophe), il est compréhensible que les États hésitent à accorder ces facilités à n'importe quelle organisation se présentant comme « humanitaire », vu les risques d'abus. En outre, on voit de plus en plus se poser des problèmes de qualité, de responsabilité et de coordination dans les grandes opérations internationales. Il faut donc un mécanisme de prise de décision par lequel les États puissent choisir les organisations auxquelles ces facilités seront accordées. Dans l'esprit des présentes Lignes directrices, la volonté et la capacité d'agir conformément aux normes établies au paragraphe 4 sont le critère de choix le plus efficace et le plus rationnel. Ce système est étroitement apparenté à celui du Groupe consultatif international de la recherche et du sauvetage, approuvé par la résolution 57/150 de l'Assemblée générale des Nations Unies pour les équipes internationales de recherche et de sauvetage en milieu urbain, qui lie les facilités juridiques à l'entrée et pendant l'opération à la conformité à des normes de qualité et de coordination reconnues.

Les États peuvent soumettre l'octroi de certaines facilités à des conditions supplémentaires – telles que l'obligation de faire rapport ou de prouver que le siège de l'organisation est doté de la personnalité juridique. Ces conditions supplémentaires devraient être aussi limitées que possible pour éviter les obstacles administratifs inutiles et ne devraient pas porter atteinte à l'indépendance des organisations humanitaires prêtant assistance.

4. L'État octroyant les facilités devrait pouvoir se prononcer sur l'admissibilité avant une catastrophe ou le plus rapidement possible après sa survenue. Les procédures et les mécanismes applicables devraient être aussi simples et rapides que possible. Ils devraient être décrits avec précision et les informations à leur sujet devraient être facilement accessibles. Ils pourraient comprendre l'utilisation d'un fichier national, des accords bilatéraux ou le recours à des systèmes régionaux ou internationaux d'accréditation, s'ils existent.

Pour gagner du temps, il est recommandé aux États de se doter d'un système qui leur permette, avant une catastrophe, de se prononcer sur l'octroi aux acteurs

appropriés des facilités prévues dans la Partie V. Ces procédures devraient les préparer non seulement aux situations dans lesquelles ils pourraient avoir à accepter de l'aide de l'extérieur, mais aussi à celles où ils font office d'États d'origine ou de transit pour les secours lors de catastrophes ou l'assistance au relèvement initial. Les organisations impliquées démontreraient qu'elles ont des politiques en place qui les obligent à satisfaire aux conditions énumérées au paragraphe 4, ainsi que les compétences et les capacités réelles de mener à bien le genre de travail qu'elles se proposent de faire (par exemple du personnel formé à cette fin, des stocks suffisants, de l'expérience (s'il y a lieu) etc. Ce n'est pas un système inquisiteur qui est envisagé ici (et qui irait bien au-delà de ce que la plupart des États exigent actuellement pour reconnaître une organisation comme une ONG nationale à part entière).

Chaque État souhaitera sans doute appliquer ces procédures à sa manière. La liste des possibilités indiquées dans le texte n'est pas exhaustive. L'accréditation y figure, bien qu'elle soit pas très répandue actuellement. Toutefois, selon diverses recommandations récentes, les milieux humanitaires devraient s'orienter dans cette direction. Ce pourrait donc être à l'avenir une option pour les États.

Quelles qu'elles soient, les procédures choisies par les États devraient en outre réduire les obstacles administratifs. Elles devraient donc être simples, rapides et faciles à communiquer aux acteurs humanitaires prêtant assistance.

5. Le maintien des facilités juridiques décrites à la Partie V devrait être lié au respect continu des dispositions de la sous-section 2 du présent paragraphe. Toutefois, les conditions à remplir pour bénéficier de facilités juridiques ne devraient pas être modifiées arbitrairement, rétroactivement ou dans des délais qui ne soient pas adaptés aux circonstances.

Les États peuvent et devraient insister pour que le maintien des facilités juridiques accordées conformément aux présentes Lignes directrices soit justifié par le respect dans les faits du paragraphe 4. Cependant, s'ils décident que telle organisation ne remplit plus les conditions requises et ne bénéficiera plus de ces facilités, ce devrait être au terme d'une procédure raisonnable et équitable, adaptée aux circonstances.

Le présent paragraphe concerne principalement les États touchés, puisqu'il traite du comportement sur le terrain d'une organisation humanitaire prêtant assistance. Cependant, si un État d'origine ou de transit apprend qu'une telle organisation ne s'est pas pliée aux exigences du paragraphe 4, il devrait aussi réexaminer l'opportunité de continuer à lui accorder les facilités juridiques recommandées dans la Partie V.

15. Facilités à d'autres acteurs prêtant assistance

Les États touchés pourraient souhaiter accorder, sur demande, certaines des facilités juridiques exposées dans la Partie V à des acteurs prêtant assistance

autres que ceux qui sont visés dans les paragraphes 13 et 14, par exemple à des entreprises privées menant des activités de bienfaisance, pour autant que cela ne nuise pas aux opérations des organisations humanitaires ou des États prêtant assistance. Tout acteur auquel de telles facilités sont accordées devrait être tenu de se conformer, au minimum, aux conditions décrites au paragraphe 4.

Nombre d'États reconnaissent que le secteur privé, les particuliers et les acteurs étrangers « non traditionnels » peuvent apporter une précieuse contribution aux opérations de secours. Toutefois, avec la participation du secteur privé apparaît le risque de la recherche du profit, qui peut se dissimuler derrière des activités de « bienfaisance » et entrer en conflit avec elles. De plus, de nombreux particuliers manquent d'expérience et apportent une « aide » inadaptée et non coordonnée. Parfois, leur « assistance » et celle d'autres acteurs non humanitaires crée de tels goulets d'étranglement qu'ils bloquent l'entrée de secours d'une importance vitale et empêchent d'agir les acteurs humanitaires et les États.

Sachant que les instruments internationaux antérieurs ne conseillent ni ne déconseillent aux États de faire bénéficier des acteurs privés de bon nombre des facilités décrites à la Partie V, les présentes Lignes directrices ne prennent pas non plus position sur la question. Il est probable que les États souhaitent accorder les mêmes facilités (voir par exemple celles du paragraphe 20) aux acteurs du secteur privé. Si un État décide effectivement d'accorder au secteur privé certaines des facilités envisagées, il devrait s'assurer que sa décision n'a pas pour effet de retarder l'aide d'acteurs traditionnels comme des États prêtant assistance et des organisations humanitaires admissibles prêtant assistance (par exemple en créant des encombrements aux douanes). De plus, lorsqu'ils bénéficient de ces facilités, les acteurs du secteur privé devraient être tenus de se plier au moins aux exigences énoncées au paragraphe 4.

Partie V : Facilités juridiques relatives à l'entrée et aux opérations

Il est recommandé aux États d'accorder les facilités juridiques décrites aux paragraphes 16-24 aux États et aux organisations humanitaires admissibles prêtant assistance. Il est entendu que l'octroi de ces facilités sera subordonné aux intérêts liés à la sécurité nationale, au maintien de l'ordre public, à la santé publique et environnementale et à la morale publique des États touchés, d'origine et de transit concernés. Les mesures prises pour protéger ces intérêts devraient être adaptées aux exigences de la catastrophe donnée, et en adéquation avec l'impératif humanitaire de répondre aux besoins des populations touchées.

Là où des facilités spécifiques recommandées ici sont du ressort d'autorités autres que le gouvernement national, celui-ci devrait, là où il est possible et approprié de le faire, encourager ces autorités à accorder ces facilités aux États et aux organisations humanitaires admissibles prêtant assistance.

La Partie V énonce les facilités juridiques minimales (avec les garanties applicables) dont les États et les organisations humanitaires prêtant assistance ont généralement besoin pour apporter en temps opportun une assistance efficace. Toutefois, lorsque des activités ou des situations spécifiques touchent aux intérêts critiques de l'État mentionnés dans ce paragraphe, des exceptions aux facilités recommandées sont à la fois appropriées et inévitables. Par exemple, la responsabilité qu'a un État de protéger ses citoyens contre les terroristes étrangers, les médicaments dangereux ou la contrebande ne disparaît pas du seul fait de la survenue d'une catastrophe. Néanmoins, une situation de catastrophe impose que les exceptions faites pour ces raisons soient aussi limitées que possible, de façon à aplanir les obstacles inutiles à l'allègement des souffrances humaines. Cette approche est analogue à celle de l'article 43 du Règlement sanitaire international révisé (2005), qui prévoit que les restrictions à l'entrée de personnes et de biens sur le territoire national, destinées à limiter l'exposition aux maladies « ne doivent pas être plus restrictives pour le trafic international ni plus intrusives ou invasives pour les personnes que les autres mesures raisonnablement applicables qui permettraient d'assurer le niveau approprié de protection de la santé ».

Le second paragraphe de ce chapeau réitère l'idée (notée aussi au paragraphe 8.3) selon laquelle l'autorité habilitée à accorder bon nombre des facilités énumérées dans cette Partie peut ne pas être le gouvernement national, en particulier dans les États fédéraux. Dans pareils cas, il est recommandé aux autorités nationales d'encourager ces autres autorités à prendre les mesures nécessaires.

16. Personnel

1. S'agissant du personnel des États et des organisations humanitaires admissibles prêtant assistance qui participe aux opérations de secours et de relèvement initial, les États touchés devraient :

a) accorder, dans l'idéal sans frais, des visas et tous permis de travail nécessaires, renouvelables sur leur territoire, pour la durée nécessaire à la réalisation des activités de secours ou de relèvement initial ;

b) lors d'opérations de secours en cas de catastrophe, lever l'obligation de visa ou de permis de travail ou accélérer sensiblement la procédure d'octroi ;

La formulation de ces paragraphes est semblable à celle de l'article 7.2.a du projet de convention de 1984. On peut trouver d'autres dispositions similaires dans de nombreux accords bilatéraux et divers instruments multilatéraux, notamment dans la résolution 57/150, paragraphe 3, de l'Assemblée générale des Nations Unies ; la recommandation E des Mesures propres à accélérer ; les Directives d'Oslo, paragraphe 60 ; la Convention interaméricaine, article 7 ; l'Accord de l'ASEAN, article 14.b ; l'Accord arabe, article 8 ; le Règlement type de l'UNITAR, article 15 ;

le projet de lignes directrices Max Planck, paragraphe 21.d ; les Règles et pratiques recommandées par les Sociétés nationales des Balkans, section B.III.12, et dans la résolution sur l'assistance humanitaire (2003), article VI.1, de l'Institut de droit international. Par analogie, le droit international humanitaire prévoit que l'entrée rapide des personnels de secours doit être facilitée (voir par exemple la IV^e Convention de Genève, articles 30, 59 ; le Protocole additionnel I, article 70).

Il est fait spécifiquement état ici du droit de faire renouveler un visa dans les États touchés, dans la mesure où, dans plusieurs opérations récentes de secours et de relèvement, les acteurs humanitaires fournissant une assistance et même le personnel des États prêtant assistance ont dû quitter l'État touché à plusieurs reprises pendant les opérations simplement pour faire renouveler leurs visas. Le paragraphe b) note aussi la nécessité d'accélérer particulièrement la procédure d'octroi de visas dans le contexte d'opérations de secours, par opposition aux opérations de relèvement initial pour lesquelles les délais normaux d'obtention de visas ne posent généralement pas de problème.

c) établir des procédures accélérées de reconnaissance temporaire des qualifications professionnelles du personnel médical, des architectes et des ingénieurs étrangers, ainsi que des permis de conduire et d'autres types de permis et de certificats étrangers dont le personnel a besoin pour remplir ses fonctions de secours lors de catastrophes ou d'assistance au relèvement initial, et dont l'authenticité a été certifiée par l'État ou l'organisation humanitaire admissible prêtant assistance, pour la durée nécessaire à la réalisation des activités de secours ou de relèvement initial ;

Le libellé est tiré de l'article 7.2.d du projet de convention de 1984. Les Directives d'Oslo, paragraphe 60, prévoient elles aussi « la reconnaissance des certificats » et l'Accord de l'OTAN relatif au statut des forces (1951), article 4, prévoit la reconnaissance des permis de conduire étrangers que détiennent les membres des forces de l'OTAN. Dans leurs Règles et pratiques recommandées, section B.III.14, les Sociétés nationales des Balkans demandent aussi aux États prêtant assistance de « veiller à ce que les compétences professionnelles... soient légalement reconnues ».

La reconnaissance des diplômes étrangers revêt une importance particulière pour le personnel médical des États et des acteurs humanitaires prêtant assistance, qui sont souvent amenés à opérer sans titre techniquement légal en raison de la lenteur de la procédure généralement nécessaire pour obtenir l'autorisation de pratiquer la médecine. La reconnaissance de ces diplômes est liée à leur activité de secours et de relèvement initial et devrait donc n'être que temporaire. L'État ou les organisations humanitaires fournissant une assistance devraient être invités à se porter garants des qualifications de leur personnel.

d) faciliter l'accès à la zone touchée par la catastrophe et la liberté de circulation à l'intérieur et en provenance de cette zone, en tenant compte de la

sécurité du personnel participant aux opérations de secours et de relèvement initial.

La formulation est celle de l'article 7.2.b du projet de convention de 1984. Elle est également similaire à celle du paragraphe 60 des Directives d'Oslo, de l'article 16 du Règlement type de l'UNITAR et du paragraphe 21.h du projet de lignes directrices Max Planck.

2. Sur demande, les États d'origine ou de transit devraient, de même, dispenser de l'obligation de visa de sortie ou de transit, suivant le cas, le personnel des organisations humanitaires admissibles participant aux opérations de secours et de relèvement initial en cas de catastrophe, ou délivrer rapidement, dans l'idéal sans frais, les visas nécessaires.

Les visas de l'État de départ ou de l'État de transit à destination de l'État touché peuvent parfois aussi poser un problème. Ces questions sont traitées dans divers instruments, notamment dans l'Accord de l'ASEAN, article 16 ; l'Accord de la CEMN, article 5 ; la Convention interaméricaine, article 8 ; et les Mesures propres à accélérer, recommandation E.

3. Les États et les organisations humanitaires admissibles prêtant assistance devraient se demander dans quelle mesure ils ne pourraient pas atteindre les objectifs de secours et de relèvement initial en cas de catastrophe en recrutant du personnel local.

Le Code de conduite CR/ONG souligne en son paragraphe 6 l'importance de fonder les opérations internationales d'intervention en cas de catastrophe sur les capacités locales, notamment en recrutant du personnel local, là où c'est possible.

17. Biens et équipements

1. S'agissant des biens et des équipements de secours et de relèvement initial exportés ou importés par les États ou les organisations humanitaires admissibles prêtant assistance ou en leur nom, les États d'origine ou de transit et les États touchés devraient :

a) les exempter de tous droits ou frais de douane, taxes, tarifs ou prélèvements publics ;

Divers traités bilatéraux et multilatéraux prévoient des exemptions de droits et de frais de douane pour les États prêtant assistance (voir par exemple la convention d'assistance mutuelle dans la lutte contre les catastrophes et accidents conclue entre le Royaume des Pays-Bas et le Royaume de Belgique (1984), article 7 ; la Convention interaméricaine, article 5). D'autres instruments s'appliquent de manière plus générale aux organisations prêtant assistance. Par exemple, la

Recommandation du Conseil de coopération douanière, paragraphes 1, 5 et 6, engage les États à renoncer aux droits d'exportation ou d'importation ou aux taxes sur les envois de secours (quel qu'en soit l'expéditeur). On trouve des dispositions semblables dans l'annexe spécifique J.5, pratique recommandée 6, de la Convention de Kyoto révisée ; la Convention d'Istanbul, annexe B.9 (pour l'équipement à réexporter) ; la Convention de Tampere, article 5 ; l'Accord de l'ASEAN, article 14 ; l'Accord de la CEMN, article 10.1 ; le Règlement type de l'UNITAR, article 6, et l'Accord pour l'importation temporaire en franchise de douane, à titre de prêt gratuit et à des fins diagnostiques ou thérapeutiques, de matériel médico-chirurgical et de laboratoire destiné aux établissements sanitaires (1960), entre autres.

b) les exempter de toute restriction à l'exportation, au transit ou à l'importation ;

Parmi les instruments susmentionnés, beaucoup prévoient aussi la suppression ou la réduction des restrictions à l'exportation, au transit et à l'importation. Ainsi, la Recommandation du Conseil de coopération douanière, paragraphes 1 et 5, engage les États à lever les restrictions à l'importation et à l'exportation des articles et du matériel de secours. L'annexe spécifique J.5 de la Convention de Kyoto révisée recommande l'exemption de toutes les restrictions fondées sur le pays d'origine ou de destination (pratique recommandée 4) et de toutes les restrictions à l'exportation (pratique recommandée 5). D'autres instruments comportent des dispositions similaires, comme la Convention de Tampere en son article 9.2 et l'Accord arabe en son article 7.

c) simplifier et réduire au minimum la documentation de transport requise pour leur exportation, leur transit ou leur importation ;

Les instruments susmentionnés sont nombreux à prévoir également la simplification ou la réduction de la documentation requise pour l'exportation, le transit ou l'importation des articles et des équipements de secours en cas de catastrophe. Par exemple, les Mesures propres à accélérer, recommandations B-D respectivement, prévoient la suppression de l'obligation de fournir des certificats d'origine, des factures consulaires et des certificats de fumigation, et la dispense des licences d'importation/d'exportation. L'annexe spécifique J.5 (norme 3) de la Convention de Kyoto révisée invite les États à autoriser « le dépôt d'une déclaration de marchandises simplifiée, provisoire ou incomplète ». L'annexe B9 de la Convention d'Istanbul stipule qu'il n'est pas requis de document douanier ni de garantie pour l'admission temporaire et que les autorités douanières peuvent exiger uniquement un simple inventaire des marchandises et l'engagement de les réexporter. L'article 9.3.d de la Convention de Tampere suggère aux États de reconnaître l'homologation à l'étranger des équipements de télécommunication et/ou des licences d'exploitation ; et le Règlement type de l'UNITAR, article 5, recommande que les États renoncent à exiger les documents commerciaux normalement requis ou utilisent des documents et des procédures simplifiés pour les secours dûment identifiés.

d) autoriser la réexportation de tout équipement ou bien non utilisé que l'État ou l'organisation humanitaire prêtant assistance possède et désire conserver.

La réexportation des équipements et des articles inutilisés pose fréquemment des problèmes à la fin des opérations de secours après une catastrophe majeure. Dans certains cas, la réglementation nationale prévoit la perception de taxes ou de droits en cas de réexportation des articles de secours ; dans d'autres, cette réexportation est carrément interdite. Une telle approche encourage l'inefficacité et le gaspillage.

Nombre d'instruments traitent non seulement de l'entrée mais aussi de la sortie des articles de secours. Par exemple, la Convention d'Istanbul, annexe B.9, prévoit l'exemption des droits pour le matériel de secours réexporté après une opération de secours et fixe un délai d'au moins 12 mois pour que cette exemption soit effective. De son côté, la Convention de Tampere, article 9.2.d, prône la réduction ou la suppression des « dispositions réglementaires limitant le transit des ressources de télécommunication en direction ou en provenance du territoire d'un État partie ou à travers ce territoire ». De même, l'Accord de l'ASEAN, article 14.b, fait obligation aux États parties de « faciliter l'entrée sur leur territoire, le séjour et le départ des personnels venus apporter une aide, ainsi que de l'équipement, des installations et du matériel qui ont servi à cette aide ». L'Accord CDERA, article 16.4, dispose que « sauf accord contraire, l'État qui a expédié des équipements et du matériel à l'État demandeur en reste propriétaire pendant la durée de l'aide et l'État demandeur en garantit la prompte restitution » et l'accord nordique d'assistance mutuelle en cas d'accidents dus aux radiations (1963), article I.2, prévoit que l'équipement ou le matériel apporté par une entité prêtant assistance lui est renvoyé à sa demande. Le projet de convention de 1984, article 7.3, aurait aussi engagé les États à procéder « à la restitution ou [à] autorise[r] et [à] facilite[r] la réexportation de tout matériel et équipement » qui n'a pas été utilisé.

2. S'agissant uniquement des biens et des équipements de secours en cas de catastrophe, les États d'origine, les États de transit et les États touchés devraient en outre :

- a) lever les prescriptions en matière d'inspection ou les réduire. Lorsqu'il n'est pas possible de les lever, dédouaner rapidement et en priorité les biens et équipements de secours par un processus de « pré-dédouanement », là où il est réalisable ; et*
- b) faire en sorte que le contrôle ou le dédouanement soit effectué en dehors des heures de bureau et/ou ailleurs que dans un bureau des douanes, dans la mesure où cela est nécessaire pour réduire au minimum les retards, conformément aux règlements de l'État touché en matière de sécurité. Les États et les organisations humanitaires*

admissibles prêtant assistance devraient respecter tous les itinéraires ou lieux de livraison prescrits par l'État touché.

Ces deux types de facilités douanières conviennent tout particulièrement dans le contexte des secours, où la vitesse permet de sauver des vies. Si les facilités mentionnées au paragraphe 13.1 contribuent aussi à accélérer le dédouanement, elles insistent moins sur les procédures douanières normales que sur la nécessité de lever les prescriptions en matière d'inspection ou d'organiser les contrôles hors des heures et des lieux habituels.

Ces types de facilités sont mentionnés dans nombre d'instruments. La Recommandation du Conseil de coopération douanière, dans son paragraphe 7, suggérait aux États exportateurs « d'autoriser, dans toute la mesure possible, le dédouanement des envois de secours en dehors des heures et des lieux normalement prévus et, dans cette éventualité, de renoncer, si possible, à la perception de redevances pour l'intervention du personnel des douanes ». De même, l'annexe spécifique J.5, norme 3, de la Convention de Kyoto révisée prévoit la vérification des marchandises « uniquement dans des circonstances exceptionnelles » et « le dédouanement en dehors des heures d'ouverture fixées par l'administration ». Dans les Mesures propres à accélérer, recommandation I, les États sont engagés à veiller à ce que leurs douaniers aient pour consigne permanente d'accélérer le dédouanement des envois de secours. Le projet de convention de 1984, article 14.6, aurait demandé aux États de dédouaner les envois de secours rapidement et à titre prioritaire, et de limiter toute inspection à ce qui est nécessaire à l'observation du droit national.

3. Pour bénéficier des facilités susmentionnées, les États et les organisations humanitaires prêtant assistance devraient, conformément aux standards convenus au plan international, emballer, classifier et marquer de façon appropriée les biens et les équipements de secours et de relèvement initial, et joindre à chaque expédition une déclaration détaillée. Ils devraient en outre inspecter tous ces biens et équipements afin de s'assurer qu'ils sont de bonne qualité, adaptés aux besoins de l'État touché et conformes à son droit interne et aux standards internationaux.

Si les documents requis et les prescriptions en matière d'inspection doivent être simplifiés et réduits, les États peuvent et devraient insister pour que les secours soient emballés et étiquetés de manière appropriée et pour disposer d'un minimum d'informations sur le contenu des envois, afin de se protéger des abus que pourrait entraîner un assouplissement du régime douanier. On trouve des dispositions similaires dans les lignes directrices Max Planck, paragraphe 16, le Règlement type de l'UNITAR, article 4, et le projet de convention de 1984, articles 10-11. L'Accord de l'ASEAN, article 12.4, prévoit que les articles fournis à titre de secours en application du traité doivent « répondre aux normes de qualité et de péremption prescrites par les parties concernées pour la consommation et l'utilisation » (article 12.4).

4. Les États et les organisations humanitaires admissibles prêtant assistance devraient assumer la responsabilité de l'enlèvement ou de l'élimination de tous les biens non désirés et non utilisés dans les opérations de secours et de relèvement initial, surtout si ces biens constituent une menace pour la santé ou la sécurité humaine ou pour l'environnement.

Dans certaines situations de catastrophe, les autorités nationales et les acteurs des secours se trouvent face à des montagnes d'articles de « secours » non désirés, envoyés sans tenir des besoins réels. Lorsque ces articles sont dangereux (par exemple, des médicaments périmés), leur élimination peut entraîner d'importantes dépenses que les acteurs nationaux peuvent difficilement assumer. Il est donc raisonnable de demander aux États et aux organisations humanitaires prêtant assistance de prendre la responsabilité d'enlever ces biens, de les détruire dans des conditions de sécurité ou (le cas échéant) d'y trouver un autre usage. C'est là une application du principe plus général, énoncé au paragraphe 8 du Code de conduite CR/ONG (article 8), selon lequel les acteurs des secours en cas de catastrophe devraient « réduire au minimum les effets négatifs de l'assistance humanitaire ».

18. Biens et équipements spéciaux

Outre les facilités décrites au paragraphe 17,

1. Les États touchés devraient reconnaître temporairement les immatriculations et les plaques étrangères des véhicules importés par les États et les organisations humanitaires admissibles prêtant assistance ou en leur nom, dans le cadre d'opérations de secours et d'assistance au relèvement initial.

Les retards liés à l'immatriculation de véhicules importés dans le cadre d'opérations de secours et d'assistance au relèvement initial sont fréquents et faciles à éviter par le moyen suggéré dans ce paragraphe. L'Accord de l'ASEAN applique une solution semblable dans son article 15.3, qui dispose que « les avions et navires utilisés par le personnel militaire et les responsables civils de l'Entité prêtant assistance peuvent utiliser son immatriculation et une marque d'identification aisément reconnaissable, sans taxe, licence ni autres permis ».

Divers autres instruments traitent de manière plus générale des conditions d'entrée et d'utilisation des véhicules. Par exemple, la Convention interaméricaine, article 5, dispose que « les véhicules de transport, le matériel et les fournitures parfaitement identifiés et envoyés par des États parties à des fins d'assistance peuvent entrer sur le territoire de l'État assisté, s'y déplacer et le quitter ». Le règlement n° 881/92 (1992) du Conseil des Communautés européennes, annexe 2, article 5, prévoit que les véhicules transportant des fournitures médicales destinées à des situations d'urgence, notamment de catastrophe, sont exemptés des prescriptions relatives aux

transports. De même, l'accord entre la Norvège et la Suède concernant l'amélioration des services de sauvetage dans les régions frontalières (1974), article 1, stipule que « l'équipement nécessaire à ces opérations de recherche et de sauvetage sur le territoire de l'autre État, y compris les véhicules civils conçus pour la neige et les véhicules à moteur, peut être introduit même s'il n'est pas conforme aux prescriptions applicables dans l'autre pays pour l'usage de ces véhicules ». Divers autres instruments prévoient que les États « facilitent le transit » (par exemple la Convention cadre, article 4.7). Le projet de convention de 1984, article 19, aurait invité les États à prévoir des facilités pour le transport, notamment à autoriser les acteurs internationaux à « employer [leurs] propres moyens de transport ».

2. S'agissant des équipements de télécommunications et de technologie de l'information, les États touchés devraient lever l'obligation d'obtenir des autorisations ou délivrer rapidement les autorisations nécessaires, et réduire tout autre obstacle à leur utilisation, leur importation ou leur exportation par les États et les organisations humanitaires prêtant assistance, ou en leur nom, dans le cadre d'opérations de secours et d'assistance au relèvement initial. Sans discrimination envers les acteurs humanitaires nationaux et sans qu'il en résulte pour eux des effets néfastes, les États touchés devraient également accorder aux États et aux organisations humanitaires admissibles prêtant assistance un accès prioritaire aux bandes passantes, aux fréquences et aux satellites pour les télécommunications et les transferts de données liées aux opérations de secours en cas de catastrophe (ou, le cas échéant, encourager d'autres acteurs nationaux à le leur accorder).

L'utilisation, l'importation et l'exportation d'équipements de télécommunications et de technologie de l'information ont tendance à poser des difficultés particulières dans les opérations lors de catastrophes. S'inspirant d'une série de résolutions et de recommandations adoptées par les organes de l'Union internationale des télécommunications (par exemple la résolution 7 de la Conférence mondiale de développement des télécommunications de 1994 (qui invite tous les gouvernements à lever les obstacles réglementaires à l'utilisation des télécommunications dans les secours lors de catastrophes) ; la résolution 10 de la Conférence administrative mondiale des radiocommunications de 1979 (dans laquelle les gouvernements sont instamment priés de tenir compte des besoins du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en matière de radiocommunications et de lui attribuer des fréquences spécifiques pour qu'il puisse mener à bien sa tâche de secours)), la Convention de Tampere, articles 5 et 9, prévoit la réduction des obstacles réglementaires et des restrictions à l'importation et à l'exportation du matériel de télécommunications. On trouve des dispositions similaires dans la résolution 57/150 (2002) de l'Assemblée générale des Nations Unies, paragraphe 3, et dans l'Accord de l'ASEAN, article 14.a.

Outre les questions d'octroi de licences et d'importation, la capacité des acteurs internationaux à communiquer après des catastrophes majeures est souvent limitée par la forte et soudaine augmentation de la demande de bandes passantes et de

fréquences qu'elles provoquent et par les dégâts causés à l'infrastructure des télécommunications. Cette disposition s'inscrit dans la ligne de plusieurs instruments qui prévoient, en cas de catastrophe, un accès prioritaire des services de secours à l'utilisation des télécommunications. Ces instruments sont notamment le Règlement type de l'UNITAR, article 12, les Mesures propres à accélérer, recommandation M, l'Accord de l'ASEAN, article 14.a, l'Accord arabe, article 9, la Constitution de l'Union internationale des télécommunications (1992), article 140, la résolution 10 de la Conférence mondiale des radiocommunications de 2000, qui demande aux États d'assigner aux composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge des fréquences de travail pour les communications hertziennes bidirectionnelles ; la résolution 645 de cette même conférence, qui invite les États à envisager l'identification de bandes de fréquences harmonisées pour les communications lors de catastrophes ; la recommandation S.1001 de l'UIT-R, qui demande que soit facilitée l'utilisation des services de satellites fixes lors de catastrophes ; la recommandation E.106 de l'UIT-T, qui prône un système préférentiel international pour les urgences. En même temps, il est important de souligner qu'un système prioritaire pour les communications lors de catastrophes ne devrait pas privilégier les acteurs internationaux par rapport aux acteurs nationaux des secours. Cette sous-section ne mentionne que les secours en cas de catastrophe, et non pas le relèvement initial, car un accès prioritaire n'est pas impérativement nécessaire à plus long terme.

3. Les États d'origine, les États de transit et les États touchés devraient réduire, dans la mesure autorisée par la sécurité publique et le droit international, les obstacles juridiques et administratifs à l'exportation, au transit, à l'importation et à la réexportation de médicaments et de matériel médical par les États ou les organisations humanitaires admissibles prêtant assistance, ou en leur nom, dans le cadre d'opérations de secours en cas de catastrophe et d'assistance au relèvement initial. Les États et les organisations humanitaires admissibles prêtant assistance devraient prendre toutes les mesures raisonnables pour garantir la qualité, l'utilité et l'innocuité de tous ces médicaments et matériels, et surtout :

Les médicaments et le matériel médical font souvent l'objet de restrictions réglementaires qui peuvent en entraver l'utilisation dans les opérations de secours. Certaines de ces restrictions peuvent et doivent être levées ou réduites dans les situations de catastrophe, tandis que d'autres doivent rester en vigueur pour que les bonnes intentions des acteurs internationaux ne menacent pas la sécurité publique ou ne violent pas le droit international, relatif par exemple à l'importation de certains types de substances prohibées.

La Convention d'Istanbul et l'Accord du Conseil de l'Europe pour l'importation temporaire en franchise de douane, à titre de prêt gratuit et à des fins diagnostiques ou thérapeutiques, de matériel médico-chirurgical et de laboratoire destiné aux établissements sanitaires (1960) prévoient tous deux des exemptions des droits de douane pour l'importation temporaire de matériel médical, et la première, spécifiquement dans les situations d'urgence.

L'OMS a adopté des directives et des listes standard de médicaments et de matériel médical pour aider les États à déterminer quels médicaments et matériels sont essentiels et lesquels ont une importance secondaire. La résolution 19 de la XXV^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (1986) se réfère à ces directives, lorsqu'elle demandait aux Sociétés nationales de veiller à ce que leurs dons de fournitures médicales dans les opérations internationales se limitent aux besoins identifiés par la Fédération internationale et le CICR et se conforment aux directives de ces organisations et de l'OMS.

La Liste modèle OMS des médicaments essentiels (révisée en 2007) comprend plus de 300 médicaments considérés comme correspondant aux « besoins minimaux en médicaments d'un système de soins de santé de base... concernant les maladies prioritaires ». La trousse d'urgence sanitaire de l'OMS (1998), conçue pour suffire aux soins de 10 000 personnes pour trois mois et qui rassemble médicaments, fournitures et matériel de médecine générale, pourrait aussi servir de guide. L'OMS promeut aussi un système de certification de la qualité des produits pharmaceutiques faisant l'objet d'un commerce international, programme volontaire destiné à permettre aux pays ayant une capacité de réglementation pharmaceutique limitée d'obtenir des pays exportateurs une assurance partielle concernant l'innocuité, la qualité et l'efficacité des produits qu'ils prévoient d'importer.

Divers instruments juridiques comportent des dispositions autorisant, tout en le contrôlant, le transfert de stupéfiants à des fins de secours d'urgence (par exemple la convention d'assistance mutuelle dans la lutte contre les catastrophes et accidents conclue entre le Royaume des Pays-Bas et le Royaume de Belgique (1984), article 7.6, et l'Accord de la CEMN, article 10.3. Sur les instances de la Commission des stupéfiants de l'ONU (résolution 7 (1996)), l'OMS a aussi élaboré en 1996 un ensemble spécifique de Lignes directrices types pour la fourniture au niveau international des médicaments soumis à contrôle, destinés aux soins médicaux d'urgence.

- a) *l'utilisation de tous les médicaments qu'ils importent devrait être approuvée dans l'État d'origine et dans l'État touché.*
- b) *Les médicaments qu'ils emploient dans leurs propres opérations devraient être :*
 - i) *transportés et conservés dans des conditions propres à assurer leur qualité et*
 - ii) *à éviter tout détournement et abus.*
- c) *Tous les médicaments dont ils font don et destinent à l'usage d'autrui dans le pays touché devraient :*
 - i) *arriver dans le pays touché au moins douze mois avant leur date de péremption, sauf dispositions contraires des autorités qui les reçoivent ;*

- ii) être transportés et conservés dans des conditions propres à assurer leur qualité jusqu'à ce qu'ils parviennent à l'État touché et
- iii) être dûment étiquetés dans une langue comprise dans l'État touché, avec leur dénomination internationale ou leur nom générique, le numéro du lot, la forme de dosage, la force, le nom du fabricant, la quantité contenue dans l'emballage, les conditions de conservation et la date de péremption.

En liaison avec diverses autres organisations, l'OMS a établi des principes directeurs applicables aux dons de médicaments (en 1999). Les présentes dispositions s'en inspirent et visent à s'assurer que les médicaments employés dans les opérations de secours en cas de catastrophe et d'assistance au relèvement initial sont sans danger et adaptés. Les médicaments donnés (notamment ceux que les intervenants formés pour agir en cas de catastrophe n'ont pas employés) devraient faire l'objet de précautions et de contrôles particuliers, dans la mesure où il n'est pas rare qu'ils soient périmés avant d'avoir pu être utilisés ou soient mal étiquetés, constituant ainsi un danger dans la santé publique.

4. Les États d'origine, les États de transit et les États touchés devraient envisager la possibilité de modifier ou de réduire les prescriptions usuelles en matière de fumigation et d'interdiction et/ou de restrictions liées aux importations et aux exportations de produits alimentaires par des États et des organisations humanitaires admissibles prêtant assistance lors d'opérations de secours en cas de catastrophe.

Ce texte s'inspire de la recommandation D des Mesures propres à accélérer, (où il est recommandé aux États, « dans la mesure compatible avec les normes d'hygiène et de protection de la santé animale, de ne pas exiger les certificats de fumigation normalement nécessaires et de lever les restrictions à l'importation de denrées alimentaires »). De toute évidence, de nombreuses règles concernant la fumigation et les restrictions à l'importation ou l'exportation de denrées alimentaires sont directement liées à la sécurité des personnes et à la santé des plantes et des animaux et ne devraient pas être abandonnées simplement parce qu'une catastrophe s'est produite. Cependant, comme pour les médicaments, il peut y avoir des règles dont l'assouplissement, lors d'une catastrophe, ne nuit pas à la sécurité. Les États sont invités simplement à envisager cette question à l'avance.

19. Transport

1. Les États d'origine, les États de transit et les États touchés devraient, d'une part, accorder dans les meilleurs délais les autorisations nécessaires pour le passage rapide des véhicules terrestres, navals et aériens utilisés par un État ou une organisation humanitaire admissible prêtant assistance, ou en son nom, pour acheminer des secours ou une assistance au relèvement initial en cas de catastrophe et, d'autre part, les dispenser, dans l'idéal, des frais applicables.

Ce paragraphe est tiré de l'article 21 du projet de convention de 1984. On trouve des dispositions similaires dans certains traités bilatéraux tels que l'accord entre la Norvège et la Suède concernant l'amélioration des services de sauvetage dans les régions frontalières (1974), article 1 (qui dispose que « l'équipement nécessaire aux opérations de recherche et de sauvetage sur le territoire de l'autre État, y compris les véhicules civils conçus pour la neige et les véhicules à moteur, peut être introduit même s'il n'est pas conforme aux prescriptions applicables dans l'autre pays pour l'usage de ces véhicules »), et l'accord entre le Gouvernement de la République du Mozambique et le Gouvernement de la République sud-africaine relatif à la coordination des services de recherche et de sauvetage (2002), article 5 (prévoyant que chaque partie devrait établir des accords pour autoriser le passage, sans autorisation spéciale, des avions et des navires utilisés à des fins de recherche et de sauvetage). De même, la Convention interaméricaine, article 5, dispose que les véhicules de transport, le matériel et les fournitures parfaitement identifiés et envoyés par des États parties à des fins d'assistance peuvent entrer sur le territoire de l'État assisté, s'y déplacer et le quitter », et le règlement n° 881/92 (1992) du Conseil des Communautés européennes, annexe 2, article 5, prévoit que les véhicules transportant des fournitures médicales destinées à des situations d'urgence, notamment de catastrophe, sont exemptés des prescriptions relatives aux transports.

2. Le survol du territoire ainsi que l'atterrissage et le décollage d'avions devraient, en particulier, être autorisés. L'utilisation de ces avions à l'intérieur du territoire de l'État touché devrait être également autorisée dans la mesure où elle est nécessaire à la distribution de l'assistance.

De nombreux instruments reconnaissent les problèmes réglementaires que peut poser l'utilisation d'avions dans des interventions en cas de catastrophe. L'annexe 9 de la Convention de Chicago relative à l'aviation civile internationale (révisée en 2005) dispose que « Les États contractants facilitent l'entrée sur leur territoire, le départ et le transit par leur territoire des avions participant à des opérations de secours conduites par des organisations internationales reconnues par l'ONU, ou en leur nom, ou par des États eux-mêmes, ou en leur nom, et prennent toutes les mesures possibles pour assurer la sécurité de ces vols ».

On trouvera des dispositions plus spécifiques sur le survol, l'atterrissage et l'exploitation des avions transportant des secours dans les recommandations K-L des Mesures propres à accélérer ; les articles 8-10 du Règlement type de l'UNITAR (1984) ; la résolution 57/150 de l'Assemblée générale des Nations Unies, paragraphe 3 ; les Directives d'Oslo, paragraphe 60 ; l'Accord de la CEMN, article 11 ; le projet de convention de 1984, article 21 ; et dans de nombreux accords bilatéraux (par exemple la convention d'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave, conclue entre la France et la Belgique (1981), article 6.

3. Tous les visas de sortie, de transit et d'entrée nécessaires au personnel conduisant ces véhicules devraient être délivrés rapidement.

Les envois de secours humanitaires sont fréquemment gérés par des acteurs du secteur privé opérant sous contrat. Leur personnel n'est pas visé par les dispositions du paragraphe 16.1, qui concernent le personnel participant aux opérations de secours, mais le retard mis à approuver les visas du personnel chargé des transports peut aussi retarder les secours. Ainsi, par exemple, la Convention visant à faciliter le trafic maritime international (1965), annexe 1, article 5.11-12, prévoit que « les pouvoirs publics facilitent, dans toute la mesure du possible, les procédures d'entrée et le déroulement des formalités pour les personnes, les cargaisons... » lors de l'arrivée des navires utilisés dans des opérations de secours lors de catastrophes.

20. Statut juridique temporaire au niveau national

1. Dès l'arrivée des entités concernées des États et des organisations humanitaires admissibles prêtant assistance ou dans les meilleurs délais, les États touchés devraient leur accorder au moins temporairement l'autorisation d'opérer légalement sur leur territoire afin qu'elles bénéficient du droit, notamment, d'ouvrir des comptes bancaires, de passer des contrats et de signer des baux, d'acquérir et de disposer de biens, et d'engager des procédures juridiques, aux fins d'apporter des secours en cas de catastrophe et une assistance au relèvement initial.

Le statut juridique au niveau national est souvent un enjeu dans les opérations de secours et, en particulier, de relèvement initial. En ce qui concerne les institutions des Nations Unies, la question est traitée dans la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies (1946), article 1, et dans la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées (1947), article 2. Des conventions similaires régissent le statut d'autres organisations intergouvernementales. Certaines autres organisations internationales, notamment la Fédération internationale, ont des accords de siège avec les États, qui traitent de ces questions. Les seuls instruments internationaux concernant les ONG qui soient vaguement comparables sont la Convention européenne sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations non gouvernementales de 1986 – qui prévoit, avec quelques exceptions, que la personnalité et la capacité juridiques qu'une ONG internationale aura acquises dans un État partie seront reconnues par les autres États parties – et le Règlement type de l'UNITAR, article 13, qui recommandait aux États d'accorder aux organisations prêtant assistance le droit d'avoir des comptes bancaires. Dans la pratique, de nombreuses ONG internationales acquièrent la personnalité juridique au niveau national en s'enregistrant officiellement comme ONG nationale ou en passant des accords bilatéraux ad hoc avec le gouvernement, ce qui, dans les deux cas, peut prendre du temps. À la lumière de la procédure sélective recommandée dans la Partie IV, les États touchés devraient pouvoir accorder aux États et aux acteurs humanitaires prêtant assistance un statut au moins temporaire de personnes morales qui leur

donne assez de droits au niveau national pour leur permettre de mener à bien leurs opérations.

2. Les États et les organisations humanitaires admissibles prêtant assistance devraient également se voir accorder le droit d'introduire librement les fonds et les devises nécessaires dans le pays, ou de les en sortir, par des moyens légaux, et d'obtenir des taux de change légaux, dans le cadre de leurs opérations de secours ou d'assistance au relèvement initial.

L'autorisation d'importer des fonds dans un État touché et de les utiliser peut revêtir autant d'importance que le personnel, les marchandises et le matériel nécessaires à la réalisation des opérations. S'agissant des organisations intergouvernementales (OIG), cette question est traitée dans les conventions sur les privilèges et immunités (voir par exemple la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies (1946), article IV.11.e). Le Règlement type de l'UNITAR, article 13, recommande que les États touchés autorisent la conversion des devises aux taux de change les plus favorables.

3. Les États touchés devraient autoriser les États et les organisations humanitaires admissibles prêtant assistance à conclure et à résilier légalement les contrats de travail du personnel local.

Il a été recommandé d'engager du personnel local (voir par exemple Les secours comme facteurs du développement, XXVI^e Conférence internationale de la Croix-Rouge (1995), paragraphe 5), car c'est un moyen de réduire les coûts liés au personnel international, de faire bénéficier les acteurs internationaux de sa connaissance de la région et de contribuer au renforcement des capacités. Ainsi, « le modèle d'accord » proposé en annexe des Directives d'Oslo, paragraphe 19, prévoit que « l'opération des RMPC peut recruter sur place le personnel dont elle a besoin. À la demande du Chef de l'opération, le Gouvernement de l'État bénéficiaire s'engage à faciliter le recrutement par l'opération de personnel local qualifié et à accélérer ce recrutement ». Les ONG acquièrent normalement le droit d'engager du personnel en s'inscrivant au registre national des ONG, procédure qui peut être très longue, comme signalé plus haut. De plus, comme les opérations de secours et de relèvement initial sont conçues pour être temporaires, les États et les organisations humanitaires prêtant assistance devraient pouvoir licencier le personnel local sans charges administratives excessives.

21. Taxes

Les États touchés devraient exempter les États et les organisations humanitaires admissibles prêtant assistance de la taxe sur la valeur ajoutée et d'autres taxes ou droits directement associés aux opérations de secours et d'assistance au relèvement initial.

Si d'autres dispositions des présentes Lignes directrices portent sur des questions spécifiques d'imposition (telles que les droits de douane et les taxes perçues sur les transports), cet article vise à couvrir tout l'éventail des autres taxes susceptibles d'être prélevées sur les opérations de secours et de relèvement initial, y compris la TVA. Il est courant que les traités bilatéraux comportent une disposition dispensant de taxes les opérations de secours des États prêtant assistance (voir par exemple l'accord entre le Gouvernement des États-Unis d'Amérique et le Gouvernement de la République du Bélarus relatif à la coopération visant à faciliter l'apport d'assistance (1996), article 1). De même, la Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire, article 8, dispose que « l'État qui requiert l'assistance accorde ...au personnel de la partie qui fournit l'assistance ou au personnel agissant pour son compte... l'exemption d'impôts, de droits ou d'autres taxes, à l'exception de ceux qui sont normalement compris dans le prix des marchandises ou acquittés pour des services rendus » et la Convention de Tampere, article 5, accorde aux organisations et au personnel de secours « l'exonération d'impôts, de taxes ou autres droits, à l'exception de ceux qui sont habituellement compris dans le prix des biens et des services, dans l'exercice de leurs fonctions d'assistance ou pour les équipements, le matériel et les autres biens amenés ou achetés sur le territoire de l'État partie demandeur afin de fournir une assistance en matière de télécommunication ».

Ce paragraphe est aussi dans la ligne des recommandations dont ont débattu le Comité d'experts de la coopération internationale en matière fiscale en décembre 2005 (Doc. ONU E/C.18/2005/11) et le Dialogue fiscal international (Tax Treatment of Donor-Financed Projects Discussion Paper (2 juillet 2006), p.13) (dont le comité directeur réunit des représentants du FMI, de la Banque interaméricaine de développement (BID), de l'OCDE et de la Banque mondiale et où siège l'ONU en qualité d'observateur) et selon lesquelles les acteurs humanitaires devraient voir leurs activités de secours exemptées de taxes lors de catastrophes.

22. Sécurité

Les États touchés devraient prendre des dispositions propres à garantir la sûreté et la sécurité du personnel participant aux opérations de secours et de relèvement initial menées par les États et les organisations humanitaires admissibles prêtant assistance, ainsi que celles des locaux, installations, moyens de transport, biens et équipements utilisés dans le cadre de ces opérations. Les États et les organisations humanitaires prêtant assistance devaient aussi prendre les mesures appropriées dans leur planification et leurs opérations pour réduire les risques d'insécurité.

Bon nombre d'instruments soulignent qu'il incombe à l'État touché de prendre les dispositions nécessaires pour protéger le personnel et les biens des entités prêtant assistance lors de catastrophes. Ce sont notamment le Protocole facultatif à la

Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé (2005), article 2 ; la Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire, article 3.b ; la Convention de Tampere, article 5.2 ; la résolution 57/150 de l'Assemblée générale des Nations Unies, paragraphe 4 ; la Convention interaméricaine, article 4.c) ; l'Accord CDERA, article 16.5 ; et des traités bilatéraux tels que l'accord entre les Gouvernements de la République hellénique et de la Fédération de Russie sur la coopération dans les interventions lors des catastrophes naturelles et dues à l'homme et la prévention de ces catastrophes (2000), article 8. Des dispositions similaires figurent dans le Règlement type de l'UNITAR, article 17 ; le projet de lignes directrices Max Planck, paragraphe 20.c ; le projet de convention de 1984, article 7.1, et les Règles et pratiques recommandées par les Sociétés nationales des Balkans, section III.6.

Si les instruments internationaux en vigueur ne reconnaissent pas expressément aux acteurs prêtant assistance l'obligation de veiller à leur propre sécurité, il est largement admis dans ces milieux qu'ils peuvent et doivent prendre un certain nombre de mesures pour réduire leur vulnérabilité aux menaces.

23. Horaires étendus

Les États touchés devraient s'efforcer de veiller à ce que les bureaux et les services de l'administration publique essentiels à la distribution des secours en cas de catastrophe dans les meilleurs délais fonctionnent, en cas de besoin, en dehors des heures normales de bureau.

Pour mener à bien des opérations internationales de secours, il faut obtenir des autorisations, l'appui et l'assistance de divers services gouvernementaux. Veiller à ce que ces bureaux fonctionnent lorsqu'on a besoin de leurs services, c'est contribuer de manière notable à accélérer l'arrivée et la distribution de l'aide. Dans le passé, des instruments de l'IDRL ont recommandé une pratique analogue pour les administrations douanières (voir la note correspondant au paragraphe 18.2 ci-dessus).

24. Coûts

1. Les coûts liés aux opérations internationales de secours ou d'assistance au relèvement initial conduites conformément aux présentes Lignes directrices devraient normalement être pris en charge par l'État ou l'organisation humanitaire prêtant assistance. Toutefois, les États prêtant assistance peuvent convenir préalablement avec l'État touché du remboursement de certains coûts et frais ou de l'emprunt temporaire d'équipements.

Ce texte est analogue aux dispositions de divers instruments, qui prévoient généralement que l'État touché n'est pas responsable des coûts encourus par les États prêtant assistance, sauf accord contraire (voir par exemple la Convention de

Tampere, article 7 ; la Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire, article 7 ; la Convention interaméricaine, article 14 ; l'Accord de la CEMN, article 3 ; la convention d'assistance mutuelle dans la lutte contre les catastrophes et les accidents conclue entre le Royaume des Pays-Bas et le Royaume de Belgique (1984), article 9.1 ; les Directives d'Oslo, paragraphe 27).

Cette disposition ne s'applique qu'aux États prêtant assistance. Les organisations humanitaires fournissant une assistance sont censées offrir leur aide gratuitement.

2. Lorsqu'il est dans leur pouvoir de le faire et dans la mesure du possible au vu des circonstances, les États touchés devraient prévoir de fournir certains services à prix réduit ou gratuitement aux États ou aux organisations humanitaires admissibles prêtant assistance, notamment :

- a. le transport à l'intérieur du pays, y compris par les compagnies aériennes nationales ;*
- b. l'utilisation de bâtiments et de terrains pour y installer des bureaux et des entrepôts ; et*
- c. l'utilisation d'équipements de manutention et un soutien logistique.*

Si les États touchés ne sont généralement pas tenus pour responsables des frais généraux des opérations internationales de secours et de relèvement initial, ils sont encouragés à apporter leur soutien partout où ils le peuvent. On trouve des dispositions analogues à celle-ci dans la Convention de Tampere, article 5.2 ; l'Accord de l'ASEAN, article 12.2 ; la Convention interaméricaine, article 4.c et 9 ; le Règlement type de l'UNITAR, articles 8 et 11 ; le projet de lignes directrices Max Planck, paragraphe 21.g entre autres.

Abréviations

Déclaration de principe de 1969 : Déclaration de principe relative aux actions de secours en faveur des populations civiles en cas de désastre, XXI^e Conférence internationale de la Croix-Rouge, 1969

Projet de convention de 1984 : Avant-projet de convention des Nations Unies sur l'accélération de l'acheminement des secours d'urgence, 1984

Accord arabe : Accord de coopération arabe réglementant et facilitant les opérations de secours, 1987

Accord de l'ASEAN : ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response (Accord de l'ASEAN sur la gestion des catastrophes et l'intervention en cas d'urgence), 2005 (pas encore en vigueur)

Règles et pratiques recommandées par les Sociétés nationales des Balkans : Implementation of International Response Laws, Rules and Principles in the Balkans: Recommended Rules and Practices, 2004

Accord de la CEMN : Agreement among the Governments of the Participating States of the Black Sea Economic Cooperation (BSEC) on Collaboration in Emergency Assistance and Emergency Response to Natural and Man-Made Disasters (Accord entre les Gouvernements des États participant à la Coopération économique de la mer Noire (CEMN) sur la collaboration en matière d'aide d'urgence et d'intervention lors de catastrophes naturelles et dues à l'homme), 1998

Accord CDERA : Agreement Establishing the Caribbean Disaster Emergency Response Agency (Accord portant création de l'Agence d'intervention de la Caraïbe en cas de catastrophe), 1991

Recommandation du Conseil de coopération douanière : Recommandation du Conseil de coopération douanière en vue d'accélérer l'acheminement des envois de secours lors de catastrophes, 1970

Convention cadre : Convention cadre d'assistance en matière de protection civile, 2000

Principes et règles : Principes et règles régissant les actions de secours de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, 1969, amendés en 1995

Convention interaméricaine : Inter-American Convention to Facilitate Disaster Assistance (Convention interaméricaine visant à faciliter l'assistance en cas de catastrophe), 1984

Convention d'Istanbul : Convention d'Istanbul relative à l'admission temporaire, 1990

Convention de Kyoto révisée : Convention internationale pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers, révisée en 1999

Projet de lignes directrices Max Planck : Peter McAllister-Smith, Draft International Guidelines for Humanitarian Assistance Operations (Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, 1991) (Projet de lignes directrices internationales pour les opérations d'assistance humanitaire (Institut Max Planck de droit public et international comparé)

Mesures propres à accélérer : Mesures propres à accélérer les secours internationaux, XXIII^e Conférence internationale de la Croix-Rouge, 1977, et résolution 2102 (LXIII), 1977, du Conseil économique et social des Nations Unies

Accord type de l'OTAN : Memorandum of Understanding on the Facilitation of Vital Civil Cross Border Transport (Accord type de l'OTAN sur la facilitation des transports civils transfrontières d'importance vitale, 13 septembre 2006, pas encore en vigueur)

Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire : Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique, 1986

Code de Conduite CR/ONG : Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les organisations non gouvernementales lors des opérations de secours en cas de catastrophe, 1994

Directives d'Oslo : Oslo Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief (Directives sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile dans les secours lors de catastrophes), révisées en 2006

Convention de Tampere : Convention de Tampere sur la mise à disposition de ressources de télécommunication pour l'atténuation des effets des catastrophes et pour les opérations de secours en cas de catastrophe, 1998

Règlement type de l'UNITAR : Mohamed el Baradei, Model Rules for Disaster Relief Operations, 1982 (Règlement type pour les opérations de secours lors de catastrophes, Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche).

Annexe 1 : Carte des facilités juridiques prévues dans la Partie V pour les secours en cas de catastrophe et le relèvement initial

Sujet	Applicable uniquement aux secours en cas de catastrophe	Applicable à la fois aux secours en cas de catastrophe et au relèvement initial
Personnel	Paragraphe 16.1.b : Levée de l'obligation de visa ou procédure d'octroi sensiblement accélérée	Paragraphe 16.1.a & c-d, 2 & 3 : Octroi de visas et de permis de travail Reconnaissance temporaire des diplômes et qualifications Recrutement de personnel local envisageable Liberté d'accès et de circulation facilitée
Biens et équipements	Paragraphe 17.2 : Levée ou réduction des prescriptions en matière de contrôle (pré-dédouanement) Contrôle et dédouanement en dehors des heures de bureau ou ailleurs que dans les bureaux de douane	Paragraphe 17.1, 3 & 4 : Exemption des droits de douane Exemption des restrictions à l'importation/l'exportation Documentation réduite Réexportation autorisée États et organisations humanitaires prêtant assistance responsables de l'expédition et chargés d'enlever ou d'éliminer les biens non désirés
Biens et équipements spéciaux	Paragraphe 18.4 : Assouplissement des prescriptions en matière de fumigation et réduction des restrictions alimentaires s'il y a lieu	Paragraphe 18.1 : Reconnaissance des plaques et de l'immatriculation étrangères Paragraphe 18.2 : S'agissant des équipements de télécommunications, dispenses ou délivrance accélérée des autorisations, levée ou réduction des obstacles à l'exportation ou à l'importation Paragraphe 18.3 : Réduction des obstacles à l'importation et à l'exportation de médicaments et d'équipements médicaux
Transport		Paragraphe 19 : Autorisation de passage pour les véhicules terrestres, navals et aériens, y compris survol et visas pour l'équipage
Statut juridique temporaire		Paragraphe. 20 : Octroi d'un statut juridique temporaire au plan national, droits concernant les devises et droit de conclure et de résilier des contrats de travail avec du personnel local
Taxes		Paragraphe 21 : Octroi d'exemptions de taxes
Sécurité		Paragraphe 22 : Adoption de mesures pour garantir la sécurité du personnel, des locaux, des biens et équipements
Horaires étendus	Paragraphe 23 : Effort visant à étendre les heures	

	d'ouverture des bureaux et services nécessaires	
Coûts		Paragraphe 24 : Coûts normalement à la charge du fournisseur, avec quelques exceptions