



Le droit et les problèmes juridiques dans les opérations internationales de secours en cas de catastrophe : étude sur documents

Synthèse



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

L'Agenda mondial de la Fédération internationale (2006-2010)

Au cours des cinq prochaines années, la Fédération internationale œuvrera, collectivement, à la réalisation des objectifs et priorités suivants :

Nos objectifs

Objectif 1 : Réduire l'impact des catastrophes, notamment le nombre de morts et de blessés.

Objectif 2 : Réduire le nombre des morts et des malades et atténuer les effets des maladies et des urgences de santé publique.

Objectif 3 : Accroître la capacité des communautés locales, de la société civile et de la Croix-Rouge/du Croissant-Rouge de faire face aux situations de vulnérabilité les plus urgentes.

Objectif 4 : Promouvoir le respect de la diversité et de la dignité humaine, et réduire l'intolérance, la discrimination et l'exclusion sociale.

Nos priorités

Améliorer notre capacité d'intervention locale, régionale et internationale en cas de catastrophe et d'urgence de santé publique.

Intensifier notre action auprès des communautés vulnérables dans les domaines de la promotion de la santé, de la prévention des maladies et de la réduction des risques de catastrophes.

Développer considérablement nos programmes et notre travail de sensibilisation en matière de lutte contre le VIH/sida.

Renforcer notre action de sensibilisation sur les questions humanitaires prioritaires, en particulier la lutte contre l'intolérance, la stigmatisation et la discrimination, ainsi que les efforts visant à réduire les risques liés aux catastrophes.

© Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, 2007

Toutes les parties de cette étude peuvent être copiées sans un accord préalable de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge à des fins non lucratives, à condition de citer clairement le nom de la présente publication. Toute demande concernant l'utilisation commerciale de la présente étude sera adressée à la Fédération internationale à l'adresse suivante : idrl@ifrc.org.

Les avis et les recommandations exprimés dans la présente publication ne reflètent pas nécessairement la politique officielle de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ou des différentes Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Les termes et les cartes utilisés ne reflètent en aucun cas l'avis de la Fédération internationale ou de Sociétés nationales sur le statut juridique d'un territoire ou de l'autorité qui le gouverne.

La Fédération internationale tient droit d'auteur pour toutes les photos reproduites dans cette étude sauf indication contraire.

Photo de couverture : Yoshi Shimizu/Fédération internationale

2007

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

Case postale 372

CH-1211 Genève 19

Suisse

Téléphone : +41 22 730 42 22

Télécopie : +41 22 733 03 95

Courriel : idrl@ifrc.org

Site Internet : <http://www.ifrc.org/fr/idrl>

Auteur de l'étude :

David Fisher, administrateur principal, recherche juridique, Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

Veuillez noter qu'il s'agit en l'occurrence d'une version abrégée d'une étude plus complète.

La version intégrale est disponible (seulement en anglais) à l'adresse <http://www.ifrc.org/idrl>.

Suggestion en cas de citation : David Fisher, *Le droit et les problèmes juridiques dans les opérations internationales de secours en cas de catastrophes : étude sur documents* – Version abrégée (Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge 2007)

La présente étude a été rendue possible grâce à un don du Gouvernement du Danemark.

MINISTÈRE DES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES DU DANEMARK



Sommaire

Abréviations	3
Introduction	5
Partie I : Contexte	6
1. Contexte historique	6
2. Contexte opérationnel	7
Partie II : Aperçu des cadres juridiques actuellement applicables aux opérations internationales de secours en cas de catastrophe	8
1. Législations et normes internationales	8
2. Droit et normes régionaux	11
3. Accords bilatéraux	12
4. Législation nationale	12
Partie III : Questions juridiques spécifiques relatives aux opérations internationales de secours en cas de catastrophe	13
1. Déclenchement et fin	13
2. Biens et équipements	13
3. Personnel	15
4. Transports et circulation	15
5. Opérations	15
6. Qualité et redevabilité	17
a. Adéquation, opportunité et équité du financement	17
b. Caractère approprié	17
c. Redevabilité	18
7. Coordination	19
8. Les forces armées et les situations de catastrophe dans des zones de conflit	20
a. Assistance internationale prêtée par des acteurs militaires dans des situations de catastrophe	20
b. Situations de conflit et de catastrophe	20
Conclusion	21
Recommandation	21
Synthèse des idées pour l'avenir	22

Abréviations

APEC	Coopération économique des pays d'Asie-Pacifique (CEAP)
ASACR	Association sud-asiatique de coopération régionale
ASEAN	Association des Nations d'Asie du Sud-Est (ANASE)
CAPRADE	Comité andin pour la prévention et l'assistance lors de catastrophes
CDA	Communauté de développement de l'Afrique australe
CDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CDERA	Organisme caraïbe d'intervention rapide en cas de catastrophe
CEMN	Coopération économique de la mer Noire
CEPRENAC	Centre pour la coordination de la prévention des catastrophes naturelles en Amérique centrale
CERF	Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires
DIH	Droit international humanitaire
DREF	Fonds d'urgence pour les secours lors de catastrophes
ECO	Organisation de coopération économique
ECOSOC	Conseil économique et social
IDRL	Règles, lois et principes applicables aux actions internationales en cas de catastrophe
IGAD	Autorité intergouvernementale pour le développement
IRU	Union internationale de secours
OAS	Organisation des États américains
OCHA	Bureau de la coordination des affaires humanitaires
OMS	Organisation mondiale de la Santé
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
OPS	Organisation panaméricaine de la santé
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique-Nord
PDIP	Personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays
TVA	Taxe à la valeur ajoutée
UE	Union européenne
UIT	Union internationale des télécommunications



PH: 2-050
SN: 041



INTERNATIONAL FEDERATION OF
RED CROSS AND RED CRESCENT SOCIETIES

SUNFLOWER OIL

CONTRACT REF. NO: EN / DRT / OIL/03 001

PRODUCTION DATE : MARCH 2003
EXPIRY DATE : MARCH 2004

6 X 2 LITRES



INTERNATIONAL FEDERATION OF
RED CROSS AND RED CRESCENT SOCIETIES

SUNFLOWER OIL

CONTRACT REF. NO: EN / DRT / OIL/03 001

PRODUCTION DATE : MARCH 2003
EXPIRY DATE : MARCH 2004

6 X 2 LITRES

Introduction

Bien que rarement mentionnés, les obstacles juridiques peuvent entraver l'efficacité des opérations internationales de secours en cas de catastrophe au même titre que des vents violents ou des routes emportées par une inondation. Parallèlement, l'absence de réglementation là où elle est nécessaire peut donner lieu à une intervention non coordonnée, coûteuse et peu respectueuse des bénéficiaires et des acteurs nationaux chargés des secours. Ces problèmes empêchent souvent les communautés touchées par la catastrophe de recevoir au bon moment une aide adéquate fournie comme il convient.

De même, rares sont ceux qui savent qu'il existe un grand nombre d'instruments internationaux sur ces questions, notamment des traités (en particulier aux échelons régional et bilatéral), des résolutions, des directives, des codes et des modèles. Cependant, ce cadre réglementaire international, de plus en plus connu sous l'appellation de « **Lois, règles et principes applicables aux actions internationales en cas de catastrophe** » ou « **IDRL** », comporte un certain nombre de lacunes. Ce sont notamment la portée géographique limitée des instruments pertinents (souvent, en raison du nombre limité de ratifications), des limitations de la portée (soit à certains types de catastrophes, soit à un secteur ou à une activité particuliers) et le fait que certains des principaux acteurs ne sont pas sollicités (notamment des ONG et le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge). Il existe également des domaines de chevauchement potentiels, en particulier en ce qui concerne les différents systèmes de transmission des demandes et des offres d'assistance internationale.

Dans l'intervalle, sur le plan national, peu de systèmes réglementaires sont suffisamment préparés aux problèmes juridiques potentiels liés à la réception de l'assistance internationale. Par conséquent, l'adoption de règles relatives aux secours internationaux en cas de catastrophe a tendance à se produire dans le sillage chargé de catastrophes majeures, au moment même où on peut le moins se permettre la confusion, les retards et l'inefficacité.

La présente synthèse de l'étude sur documents offre un aperçu de l'**IDRL** tel qu'il existe et des problèmes réglementaires communs dans les situations de catastrophe qui ne résultent pas d'un conflit armé. Elle s'appuie sur un long processus de consultations et de recherches mené sur environ six ans, ainsi que sur plus de 20 études de cas et une enquête mondiale conduite en 2006 auprès des gouvernements et des organisations humanitaires. Sa principale recommandation concerne l'adoption et l'utilisation du 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** » élaboré à travers une série de forums régionaux organisés en 2006 et 2007, auxquels ont participé des représentants de haut niveau des gouvernements, des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et des partenaires humanitaires.

Le projet de Lignes directrices et la version intégrale de l'étude sont disponible sur demande auprès de la Fédération internationale des sociétés de la Croix Rouge et du Croissant Rouge (ci-après « la Fédération internationale ») ou en ligne à l'adresse : <http://www.ifrc.org/fr/idrl>.

Partie I : Contexte

Il est utile, pour mieux comprendre le cadre normatif et les problèmes réglementaires communs, de tenir compte des contextes, tant historique qu'opérationnel.

1. Contexte historique

Certes, il existe des précédents plus anciens d'une réglementation internationale des secours en temps de paix, mais les premiers efforts déployés pour codifier les règles dans ce domaine ne datent que du XIX^e siècle, avec les premières conventions sanitaires et les premiers traités relatifs aux télécommunications d'urgence et aux navires en détresse. En 1927, une conférence réunissant 43 États, organisée sous l'égide de la Société des Nations, a adopté la Convention et les Statuts établissant une **Union internationale de secours** (« IRU »). L'IRU avait pour vocation d'être un organisme opérationnel centralisé par lequel passaient les fonds et les soutiens internationaux lors de situations de catastrophe, et qui coordonnait d'autres acteurs et encourageait l'étude et la recherche en matière de gestion de catastrophes. Cependant, elle n'a jamais réussi à mener à bien sa mission, essentiellement en raison de pénuries criantes de fonds dues à son incapacité à obtenir des contributions régulières des États membres.

La tentative suivante de créer un régime juridique global d'assistance en cas de catastrophe sur le plan international a eu lieu cinquante ans plus tard, lorsque le Bureau du coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe – l'ancêtre du Bureau pour la coordination des affaires humanitaires (OCHA) actuel – a proposé un projet de « **Convention relative à l'accélération de la distribution de l'aide d'urgence** » au Conseil économique et social des Nations Unies. Le projet de Convention visait à régler un certain nombre de problèmes logistiques, dont beaucoup restent posés aujourd'hui. Cependant, malgré son renvoi, par l'ECOSOC, devant la Deuxième Commission en 1984, le projet de Convention n'a jamais été examiné par l'Assemblée générale de l'ONU.

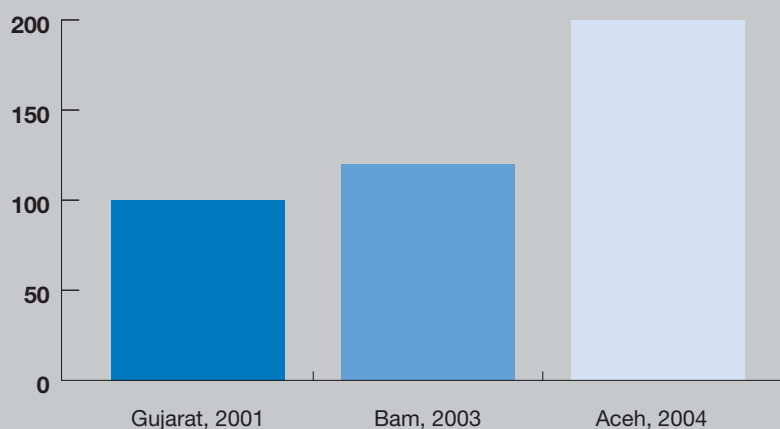
Depuis les années 80, un certain nombre de traités sectoriels et régionaux relatifs aux secours en cas de catastrophe ont été adoptés, mais aucun n'avait la portée universelle envisagée dans le projet de Convention. En l'absence d'un tel régime centralisé, le droit international relatif aux secours en cas de catastrophe s'est donc développé de manière fragmentaire, souvent par le biais de l'incorporation de dispositions relatives aux catastrophes dans des traités à caractère plus général ou par le biais de déclarations ou de résolutions dans différentes enceintes.



2. Contexte opérationnel

Outre la fragmentation sur le plan international, la réglementation des secours internationaux en cas de catastrophe est aujourd'hui remise en cause par la fréquence croissante des catastrophes ainsi que par le nombre et la diversité des acteurs intervenant dans les secours internationaux en cas de catastrophe.

Figure 1 : Nombre d'ONG internationales intervenant lors de catastrophes



Dans les années 70, 1231 catastrophes ont été signalées. Leur nombre a augmenté durant chacune des décennies suivantes pour se situer à 5287, rien que pour la période de 2000 à 2006. Selon le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, il est probable que cette tendance se poursuivra, voire s'accélérera, notamment en raison des effets du changement climatique.

Parallèlement, le nombre et les types d'acteurs internationaux intervenant lors de catastrophes de grande ampleur ont

considérablement augmenté. Plus d'acteurs gouvernementaux et notamment plus de militaires que jamais auparavant fournissent une aide internationale en cas de catastrophe. De plus en plus de Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, d'institutions des Nations Unies et d'organisations régionales ainsi que beaucoup plus d'ONG (comme l'indique la Figure 1) interviennent. Des entreprises privées manifestent également un intérêt croissant pour les secours internationaux, à la fois en vendant des produits et des services nécessaires aux opérations et en fournissant une assistance gratuite. De plus en plus de particuliers et d'organisations de la société civile se rendent dans les zones de catastrophes.

Prises ensemble, il est probable que ces deux tendances compliqueront davantage des situations réglementaires dans les années à venir.

Partie II : Aperçu des cadres juridiques actuellement applicables aux opérations internationales de secours en cas de catastrophe

Compte tenu de cette complexité, le cadre juridique international actuel offre plus d'orientations que l'on ne le pense, mais ces directives sont incomplètes et manquent de cohérence.

1. Législations et normes internationales

À l'échelle mondiale, des instruments pertinents peuvent être trouvés dans différents domaines du droit.

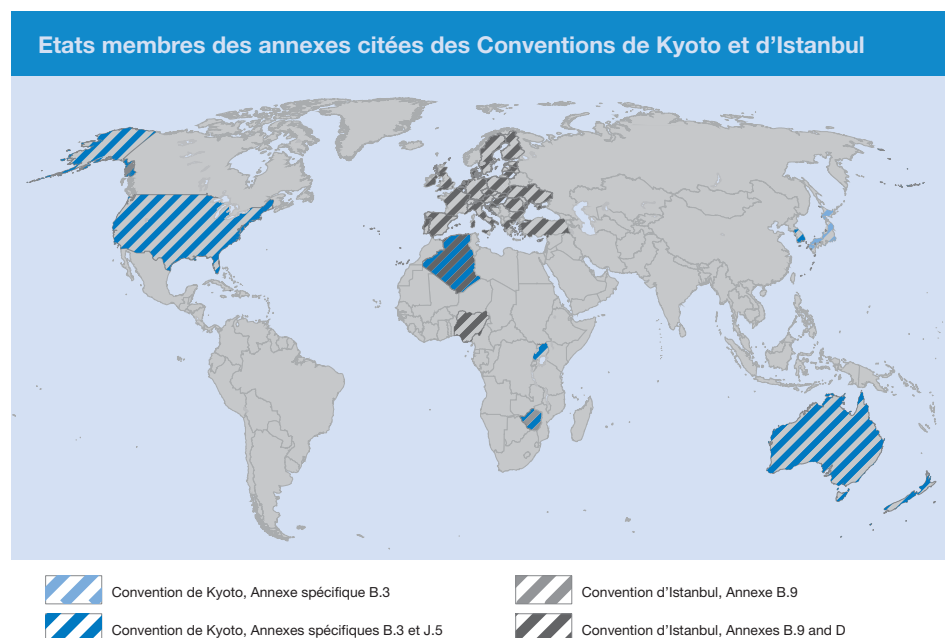
Même si le **droit international humanitaire (DIH)** n'est pas directement applicable aux catastrophes qui ne résultent pas de situations de conflit, sa démarche à l'égard des secours humanitaires peut être instructive par analogie.

Par ailleurs, les **instruments relatifs aux droits humains** sont applicables bien que peu d'entre eux se réfèrent directement aux catastrophes. De nombreux traités (notamment le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966 et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966) consacrent des droits qui s'appliquent à l'assistance internationale en cas de catastrophe, tels que les droits à la vie, à la nourriture et à l'eau, au logement, aux vêtements, à la santé, aux moyens d'existence et le droit de ne pas être soumis à la discrimination, notamment.

De plus, alors que le statut de réfugié n'est pas reconnu lorsqu'il s'agit de déplacements dus à des catastrophes, les instruments du **droit relatif aux réfugiés**, y compris la Convention relative au statut des réfugiés de 1951, consacrent les droits des demandeurs d'asile et des réfugiés, droits qui peuvent être pertinents si le pays hôte est frappé par une catastrophe. Par ailleurs, les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays de 1998, qui sont non contraignants, reconnaissent les déplacements internes liés à des catastrophes et demandent, notamment, que les offres d'assistance humanitaire aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDIP) ne soient pas refusées arbitrairement.

Le droit relatif aux **privilèges et immunités** ne vise pas directement les opérations de secours en cas de catastrophe. Cependant, les droits spécifiques accordés à certains acteurs internationaux – y compris les dérogations relatives aux restrictions en matière d'immigration, les droits de douane et la réglementation douanière et la procédure judiciaire –, peuvent s'avérer très pertinents pour les opérations de secours en cas de catastrophe. Ces droits sont accordés aux diplomates, aux institutions spécialisées des Nations Unies et à d'autres organisations intergouvernementales. Ils le sont également à la Fédération internationale et au Comité international de la Croix-Rouge dans le cadre d'accords de siège bilatéraux avec les États dans lesquels ils agissent.

Plusieurs instruments relatifs au **droit douanier** contiennent des dispositions plus spécifiques, touchant aux problèmes techniques dans les opérations internationales de secours en cas de catastrophe. Par exemple, la Convention de Kyoto pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers telle qu'amendée en 1999 (ci-après la « Convention de Kyoto ») et la Convention d'Istanbul relative à l'admission temporaire, de 1990, (ci-après la « Convention d'Istanbul ») contiennent des annexes spécifiquement consacrées à la réduction des obstacles au dédouanement des envois de secours et à l'exonération des droits et des redevances y afférents. Cependant, comme d'autres traités dans ce domaine, les parties à ces conventions sont relativement peu nombreuses, comme l'indique la carte ci-dessous.



De même, plusieurs traités relevant du **droit des transports** contiennent des dispositions visant à faciliter l'entrée des articles et du personnel de secours lors de catastrophes. Il s'agit, notamment, de la Convention de 1965 visant à faciliter le trafic maritime international et de l'Annexe 9 à la Convention de 1944 relative à l'aviation civile internationale.

L'un des instruments internationaux les plus connus dans le domaine des interventions en cas de catastrophe relève du **droit des télécommunications**. La Convention de Tampere de 1998 sur la mise à disposition de ressources de télécommunications pour l'atténuation des effets des catastrophes et pour les opérations de secours en cas de catastrophe (ci-après « la Convention de Tampere ») appelle les États parties à réduire les obstacles réglementaires à l'utilisation des ressources de télécommunication, y compris les restrictions à l'importation ou à l'exportation, l'utilisation de certains types d'équipements et l'utilisation de certains spectres de fréquences radioélectriques. Il faut noter que la Convention de Tampere s'applique non seulement aux États, mais aussi à d'autres entités fournissant des secours, notamment les organisations humanitaires. Différents organes de l'Union internationale des télécommunications (UIT) ont également élaboré des résolutions et des recommandations pouvant s'appliquer aux opérations de secours en cas de catastrophe.

Plusieurs instruments s'adressant aux **donateurs** sont également importants pour les secours en cas de catastrophe. Parmi eux figurent la Convention relative à l'aide alimentaire telle qu'amendée en 1999, qui définit non seulement les engagements minimum en matière de dons, mais aussi des normes de qualité en matière d'assistance alimentaire, et les Principes et bonnes pratiques d'action humanitaire de 2003 (ci-après « les Principes d'action humanitaire ») qui sont non contraignants et qui soulignent la responsabilité qu'ont les donateurs d'accorder leur financement au titre des secours de façon équitable et appropriée. Les États prêtant assistance sont également visés dans des instruments spécifiques relatifs à la **protection civile** et aux acteurs **militaires**, par exemple la Convention cadre de 2000 d'assistance en matière de protection civile (ci-après « la Convention cadre ») et les Directives non contraignantes d'Oslo sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile dans le cadre des opérations de secours en cas de catastrophe, telles qu'amendées en 2006.

En 2005, le Règlement sanitaire international a été révisé et largement complété pour proposer des systèmes solides de prévention et d'intervention contre la propagation des maladies. L'Organisation mondiale de la Santé (OMS) a aussi joué un rôle majeur dans l'élaboration de directives dans d'autres domaines pertinents liés au **droit de la santé**, notamment ceux des dons de médicaments et de l'utilisation des hôpitaux de campagne.

Bien qu'ils n'y soient généralement pas consacrés au premier chef, un certain nombre de traités relatifs à l'**environnement**, tels que la Convention internationale de 1990 sur la prévention, la lutte et la coopération en matière de pollution par des hydrocarbures et son Protocole de 2000 sur la préparation, la lutte et la coopération en matière d'incidents de pollution par des substances nocives et potentiellement dangereuses, contiennent des dispositions re-

Le droit et les problèmes juridiques dans les opérations internationales de secours en cas de catastrophe : étude sur documents

latives à la coopération internationale dans des situations de catastrophe. Des instruments portant sur les **accidents industriels**, par exemple la Convention de 1986 sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique (ci-après « la Convention d'assistance nucléaire »), donnent souvent des orientations plus détaillées.

Des références à l'assistance internationale sont faites dans certains traités relatifs au **contrôle des armements**, y compris la Convention de 1972 sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes bactériologiques (biologiques) ou à toxines et sur leur destruction et la Convention de 1993 sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction. Certes, on pourrait imaginer que ces dispositions seront invoquées lors de conflits plutôt que dans des situations de catastrophe (en fait, elles n'ont jamais été invoquées à ce stade), mais elles pourraient aussi s'avérer pertinentes dans des situations non assimilées à un conflit armé, par exemple des attentats terroristes isolés.

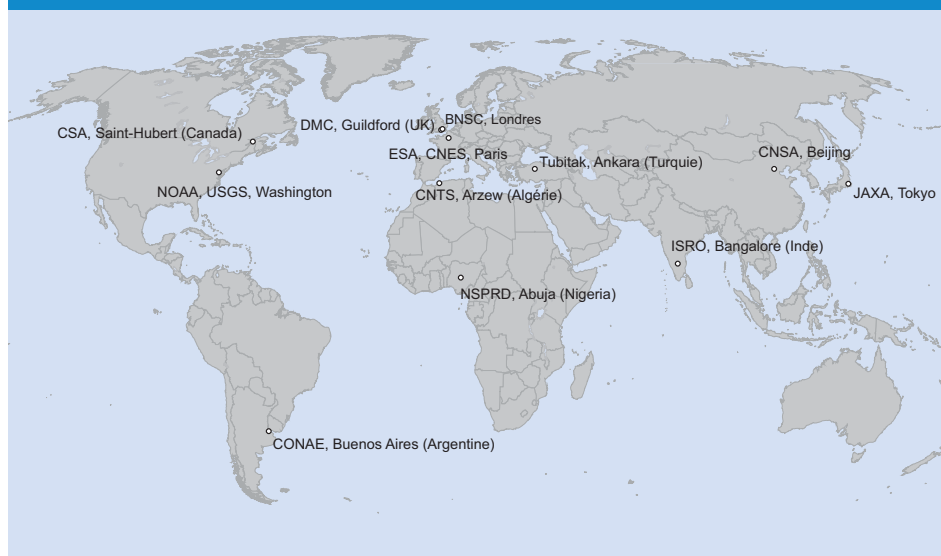
Certains instruments, pour la plupart non contraignants, du **droit de l'espace** sont pertinents dans le domaine de l'intervention en cas de catastrophe. Parmi eux figure la Charte de 1999 relative à une coopération visant à l'utilisation coordonnée des moyens spatiaux en cas de situations de catastrophe naturelle ou technologique, qui contribue à faciliter la coopération internationale accélérée pour l'utilisation des satellites dans la prévention et l'intervention en cas de catastrophes.

En outre, le Protocole facultatif de 2005 à la Convention relative à la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé élargit les garanties pour la **sécurité du personnel humanitaire** à certains personnels de secours en cas de catastrophe.

Dans ce domaine, les instruments de portée mondiale probablement les plus importants et les plus complets sont les **résolutions, les déclarations, les codes et les directives** non contraignants. Un certain nombre de documents de l'ONU relèvent de cette catégorie, notamment les résolutions 46/182 de 1991 (Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence) et 57/150 de 2002 (Opérations internationales de recherche et de secours en milieu urbain) de l'Assemblée générale des Nations Unies, et le Cadre d'action de Hyogo de 2005. La Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge a également adopté un certain nombre d'instruments importants, notamment les Mesures de 1977 propres à accélérer les secours internationaux (qui ont été entérinées par le Conseil économique et social et l'Assemblée générale de l'ONU). Les codes et les directives facultatifs les plus largement

utilisés dans le domaine sont le Code de conduite de 1994 pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les organisations non gouvernementales (ci-après « le Code de Conduite CR/CRONG ») ainsi que la Charte humanitaire Sphère et les normes minimales pour les interventions lors de catastrophes, telle que révisées en 2004 (ci-après « le Manuel Sphère »).

Membres d'agences spatiales de la Charte internationale « Espace et catastrophes majeures »



2. Droit et normes régionaux

L'élaboration d'accords régionaux sur l'assistance en cas de catastrophe suscite un intérêt croissant, notamment ces dernières décennies.

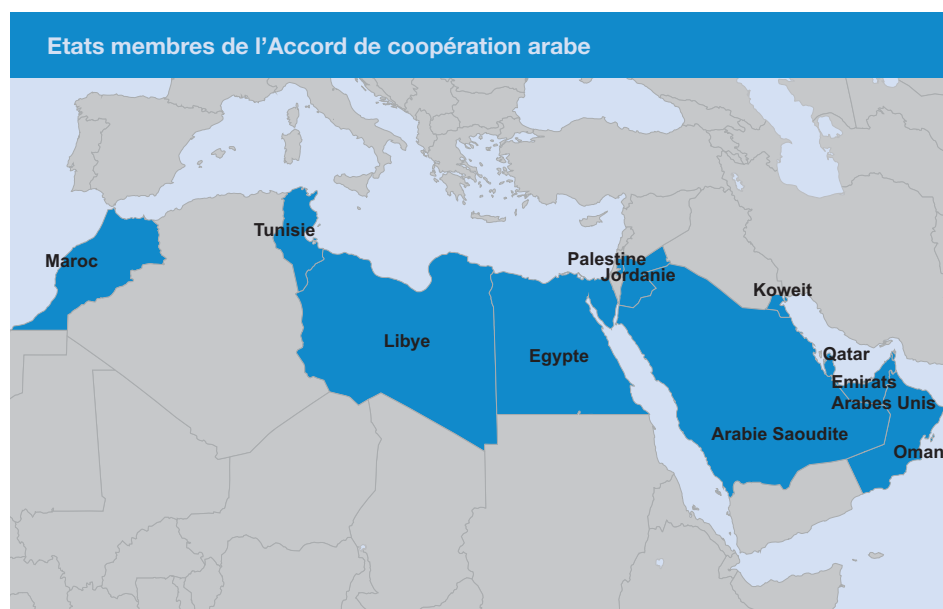
En **Afrique**, il n'existe pas d'instrument applicable à tout le continent, mais plusieurs organisations sous-régionales ont abordé les problèmes relatifs à l'intervention en cas de catastrophe par des dispositions individuelles dans des accords constitutifs, tels que l'Accord de 1995 portant création de l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) ; des dispositions individuelles d'accords plus larges, tels que le Protocole sur la santé de 1999 de la Communauté de développement de l'Afrique australe (CDAA) ; et des politiques et des stratégies, telles que le Mécanisme de 2006 de réduction des catastrophes de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CDEAO).

Dans les **Amériques**, les États membres de l'Organisation des États américains (OAS) ont adopté en 1991 la Convention interaméricaine visant à faciliter l'assistance en cas de catastrophe. Cependant, seuls trois États ont ratifié la Convention et elle n'a pas encore été mise en œuvre. Au niveau sous-régional, des accords formels ont créé l'Organisme caraïbe d'intervention rapide en cas de catastrophe (CDERA), le Centre pour la coordination de la prévention des catastrophes naturelles en Amérique centrale (CEPREDENAC) et le Comité andin pour la prévention et l'assistance lors de catastrophes (CAPRADE), qui sont tous devenus des mécanismes importants pour le renforcement de la coopération entre les États.

Il n'existe pas d'instrument régional en **Asie-Pacifique**. Au niveau sous-régional, les efforts les plus ambitieux ont été déployés par l'Association des nations d'Asie du Sud-Est (ASEAN), dont les membres ont adopté un Accord relatif à la gestion des catastrophes et aux interventions d'urgence en juillet 2005. L'Accord de l'ASEAN est remarquable, non seulement en raison de sa large portée, mais aussi parce qu'il inclut des acteurs non étatiques dans ses dispositions relatives aux facilités juridiques. Cependant, seuls quatre États l'ont ratifié à ce jour et il n'est pas encore entré en vigueur. Plusieurs autres organisations sous-régionales, dont l'Association sud-asiatique de coopération régionale (ASACR), l'Organisation pour la coopération économique (ECO), et la Coopération économique des pays d'Asie-Pacifique (APEC), ont également adopté des mesures relatives aux opérations de secours en cas de catastrophe, mais de manière beaucoup moins globale.

L'**Europe** a adopté le plus grand nombre d'instruments régionaux et sous-régionaux relatifs aux opérations de secours en cas de catastrophe. Parmi eux figurent le Règlement 1257/96 de 1996 du Conseil de l'Union européenne fixant le mandat de la Commission européenne en matière d'aide humanitaire, et la Décision 2001/792/CE du Conseil instituant le Mécanisme communautaire de protection civile afin de faciliter et de renforcer la coordination dans les opérations de protection civile à l'intérieur et à l'extérieur de l'Union européenne (UE). Ils comprennent également des instruments non communautaires, tels que « l'Accord européen et méditerranéen de 1987 sur les risques majeurs EUR-OPA » du Conseil de l'Europe, la Convention de 1992 sur les effets transfrontières des accidents industriels, l'Accord entre Gouvernements des États participants de la Coopération économique de la mer Noire (CEMN) sur l'aide d'urgence et les interventions d'urgence lors de catastrophes naturelles ou dues à l'homme de 1998, et l'Accord-type de 2006 sur la facilitation de transports civils transfrontières d'importance vitale de l'Organisation du Traité de l'Atlantique-Nord (OTAN).

Au **Moyen-Orient**, le principal instrument est l'Accord de 1987 de coopération arabe en matière de réglementation et de facilitation des opérations de secours, de la Ligue des États arabes, signé par 12 des 22 membres de la Ligue arabe, comme l'illustre la carte ci-dessous.



3. Accords bilatéraux

La majorité des accords internationaux existants relatifs aux opérations internationales de secours en cas de catastrophe sont bilatéraux. Ils incluent un grand nombre de traités bilatéraux entre États, des accords de siège avec des organisations internationales et des accords entre donateurs et organisations humanitaires.

4. Législation nationale

Il existe peu d'informations générales sur la législation nationale relative aux opérations internationales de secours en cas de catastrophe, mais les données disponibles indiquent que peu d'États se sont dotés de cadres et de politiques législatifs nationaux traitant de manière globale des principales questions relevant de ce domaine. Par conséquent, la majorité des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et des organisations humanitaires internationales ayant répondu à l'enquête IDRL estimait que les lois et les politiques portant spécifiquement sur les catastrophes dans les pays où elles travaillent ne traitaient pas de manière satisfaisante les questions juridiques soulevées par les opérations internationales de secours en cas de catastrophe.

Partie III : Questions juridiques spécifiques relatives aux opérations internationales de secours en cas de catastrophe

1. Déclenchement et fin

Malgré plus de cent ans d'expérience collective en matière d'opérations internationales de secours en cas de catastrophes majeures, le déclenchement du processus se heurte souvent à des difficultés. D'une part, notamment dans le cas des catastrophes soudaines, il est indéniable que l'efficacité des secours internationaux est directement liée à la vitesse à laquelle ils peuvent être fournis. D'autre part, tout le monde reconnaît que, dans la mesure du possible, ce sont les acteurs locaux qui devraient intervenir dans les catastrophes et beaucoup d'États craignent des violations potentielles de leur souveraineté nationale.

Il n'est pas rare que les gouvernements des États concernés envoient des messages ambigus ou confus à la communauté internationale sur leurs besoins en matière de secours internationaux ou tardent à faire une déclaration à cet égard. Les retards peuvent être dus à des facteurs à la fois politiques et techniques, notamment l'inefficacité dans le processus d'évaluation des besoins. Parfois, tout en reconnaissant qu'ils ont besoin d'une aide internationale, des gouvernements ont hésité à en faire la demande, des lois les enjoignant à d'abord déclarer officiellement l'état d'urgence. Certains États ont trouvé une solution flexible pour surmonter ce genre d'obstacle en « saluant » les offres d'assistance plutôt qu'en les sollicitant de manière officielle.

De nombreux instruments internationaux existants marquent une préférence en faveur d'une demande officielle de la part de l'État touché pour déclencher les secours en cas de catastrophe. Cependant, dans la pratique, les offres des autres États précèdent souvent les demandes officielles. Certains instruments parmi les plus importants, tels que l'Accord de partenariat de Cotonou entre l'UE et le Groupe des États de l'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique tel que révisé en 2005, la Convention cadre, l'Accord ASEAN et la Convention interaméricaine, le reconnaissent en mettant offres et demandes sur un pied d'égalité, pour autant que les États touchés y consentent.

Très peu d'instruments incluent les acteurs non gouvernementaux et ceux qui le font, comme l'Accord ASEAN et la Convention de Tampere, semblent supposer qu'ils suivent les mêmes procédures que les gouvernements étrangers lorsqu'ils portent assistance. Cependant, ce n'est pas la pratique courante, car très peu d'acteurs non gouvernementaux échangent ou acceptent des offres de type diplomatique avec des gouvernements d'États touchés.

Les modalités pour mettre fin à l'aide internationale continuent de poser problème. Désireux de rétablir une certaine normalité et de réaffirmer leur propre rôle en tant que principal acteur fournissant des services sociaux, certains gouvernements ont imposé des dates butoirs prématurées concernant l'accès ou les facilités juridiques accordés aux intervenants internationaux en cas de catastrophe. De plus, certains fournisseurs de secours mettent abruptement un terme à leurs propres programmes de secours et d'aide sans planification et sans consulter les personnes touchées, les responsables nationaux ou d'autres fournisseurs d'aide. Afin d'assurer une transition sans heurts, les instruments internationaux existants plaident en faveur de consultations conjointes appropriées avant l'interruption des secours.

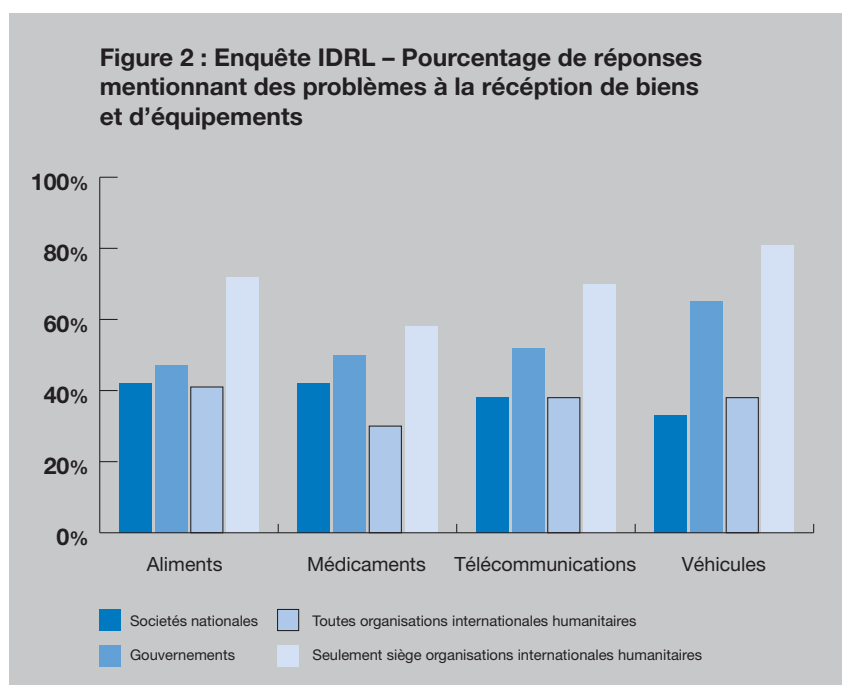
2. Biens et équipements

Les biens et les équipements jouent un rôle central, sans être exclusif, dans les secours internationaux en cas de catastrophe. Les personnes qui ont perdu leur maison, leurs biens, des membres de leur famille et/ou leurs moyens d'existence ont besoin d'une aide pour pouvoir répondre à leurs besoins de base ; des matériaux de construction

Le droit et les problèmes juridiques dans les opérations internationales de secours en cas de catastrophe : étude sur documents

appropriés sont nécessaires pour la reconstruction ; et des équipements vitaux, tels que des radios, des téléphones, des ordinateurs et des véhicules sont indispensables au fonctionnement efficace de toutes les opérations dans le pays.

Beaucoup d'États disposent de législations permettant d'exonérer de droits de douane certains types d'articles importés au bénéfice du public, y compris les secours humanitaires. En outre, il arrive couramment que les gouvernements de pays touchés par une catastrophe concluent des arrangements spécifiques relatifs aux règles douanières s'appliquant aux secours acheminés vers leur territoire en cas de catastrophe majeure. Néanmoins, les questions douanières, y compris les délais, les restrictions et les droits, restent parmi les problèmes juridiques le plus souvent cités s'agissant des opérations internationales de secours en cas de catastrophe.



Les problèmes à l'importation et à l'utilisation sont particulièrement courants pour les denrées alimentaires, les médicaments, les véhicules, les équipements de technologies de télécommunication et d'information, les chiens de sauvetage et les devises en provenance de l'étranger, qui tous sont généralement soumis à des contrôles stricts prévus dans la législation nationale. Par ailleurs, des catastrophes majeures peuvent aussi attirer d'énormes quantités d'articles de secours qui ne sont ni nécessaires ni appropriés, notamment des denrées alimentaires et des médicaments périmés. De

plus, il arrive parfois que des criminels profitent des situations de catastrophe pour se livrer à la contrebande, alors que des acteurs commerciaux malhonnêtes saisissent l'occasion pour éviter de payer des droits de douane et des taxes sur des marchandises en les faisant passer pour de l'« aide ». Cela complique le dédouanement et justifie les hésitations des autorités nationales à l'égard des procédures d'inspection accélérées. Des problèmes se posent aussi parfois dans les pays d'origine (notamment pour ce qui concerne les obstacles à l'exportation de certains équipements technologiques), dans les pays de transit ou là où les acteurs prêtant assistance cherchent à réexporter des biens et des équipements inutilisés à partir de l'État touché.

Alors que les traités douaniers existants, tels que la Convention de Kyoto et la Convention d'Istanbul, ont une portée géographique limitée, un grand nombre d'instruments internationaux plus généraux demandent aux États de faciliter l'entrée et la distribution des biens et des équipements de secours provenant de fournisseurs agréés. Plusieurs instruments s'adressent spécifiquement aux donateurs d'aide, par exemple la Convention pour l'aide alimentaire et les Principes directeurs de l'OMS applicables aux dons de médicaments qui encouragent les donateurs à n'envoyer que les marchandises appropriées et vraiment nécessaires. La Convention de Tampere se réfère aux barrières à l'exportation et à l'importation d'équipements de télécommunication et demande aux États concernés de réduire les restrictions à l'octroi de licences et à l'utilisation du spectre des fréquences radioélectriques. Par conséquent, indépendamment de quelques lacunes relatives à des questions spécifiques (notamment en ce qui concerne les véhicules), il est possible de conclure que le cadre normatif international en matière de biens et d'équipements de secours est relativement clair, mais qu'il n'a pas l'impact qui pourrait être souhaitable sur le terrain.

3. Personnel

En geste de réciprocité, un certain nombre d'États ont, par le biais d'accords bilatéraux ou multilatéraux, levé certaines des conditions fixées à l'obtention d'un visa pour leurs ressortissants respectifs. Cependant, lorsqu'un État frappé par une catastrophe ou qu'un humanitaire particulier n'est pas visé par l'un de ces accords, des problèmes de visa peuvent se poser pour ceux qui prêtent une assistance. Ces problèmes concernent parfois le refus ou le délai d'obtention du visa d'entrée. Beaucoup plus souvent, le personnel international de secours est autorisé à entrer sans visa ou muni d'un simple visa de tourisme. Mais ces solutions ne sont souvent efficaces que pendant un laps de temps limité au-delà duquel un visa normal (et un permis de travail) est de nouveau exigé. Dans certains cas, cela a signifié que les membres du personnel humanitaire devaient régulièrement quitter le pays touché pour renouveler leurs visas ou se soumettre à d'autres procédures longues et coûteuses, qui les empêchaient de mener à bien leur mission.

Comme pour les biens et les équipements de secours, cependant, la tendance est d'envoyer plus de personnel international que nécessaire par rapport aux capacités locales existantes. De plus, tout le personnel international n'est pas expérimenté et compétent pour les tâches qu'il entreprend. Par ailleurs, il arrive aussi que les intervenants internationaux dans les catastrophes rencontrent des obstacles juridiques au recrutement de personnel local.

Des questions spécifiques se posent aussi quant à la reconnaissance des qualifications et des diplômes étrangers, tels que ceux exigés du personnel médical. Beaucoup d'États n'ont pas de mécanisme d'évaluation accélérée de ces qualifications et les médecins étrangers ne peuvent pas fournir l'assistance ou (souvent) le font dans des circonstances techniquement illégales pendant que les autorités font semblant de ne rien voir. Cela peut avoir des conséquences dramatiques si ces personnes ne sont en fait pas compétentes pour fournir des soins.

Bien que beaucoup d'instruments internationaux existants demandent aux États de faciliter l'entrée du personnel humanitaire, peu nombreux sont ceux qui abordent les problèmes de recrutement du personnel local ou de la reconnaissance des qualifications professionnelles étrangères et peu de lois nationales contiennent des dispositions spécifiques en la matière.

4. Transports et circulation

Outre les questions relatives aux douanes et aux visas, les intervenants internationaux dans des catastrophes rencontrent parfois des difficultés liées au transport du personnel de secours, de biens et d'équipements. Il s'agit là de restrictions générales à la circulation des acteurs humanitaires ainsi que de difficultés plus techniques, telles que des restrictions concernant le maniement de certains types de véhicules, le refus des droits de survol et d'atterrissage, des exigences en matière de permis de transport, des redevances et des taxes spécifiques au transport (par exemple, droits de quai, surestaries, droit d'atterrissage et péages routiers) et des questions d'immigration pour les équipages des véhicules de transport.

La question générale de l'accès est abordée par un certain nombre d'instruments internationaux existants, dont plusieurs font spécifiquement référence aux facilités juridiques pour le transport du personnel d'intervention en cas de catastrophe, des biens et des équipements par voie terrestre, aérienne ou maritime. Cependant, il existe relativement peu de dispositions touchant aux problèmes spécifiques des redevances et des taxes mentionnés plus haut.

5. Opérations

Obtenir l'entrée accélérée des biens de secours, de l'équipement et du personnel appropriés peut être un processus assez difficile. Cependant, l'entrée n'est que la première étape. Il existe aussi un certain nombre de problèmes juridiques communs liés aux activités relevant des opérations internationales de secours dans les pays.

Des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et des ONG venant de l'étranger rencontrent des difficultés à obtenir la reconnaissance de leur personnalité juridique au plan local (c.-à-d. la reconnaissance of-

Le droit et les problèmes juridiques dans les opérations internationales de secours en cas de catastrophe : étude sur documents

ficielle de leur organisation en tant qu'entité juridique) dans l'État touché, ce qui peut entraîner une multitude de difficultés et de problèmes pendant les opérations. Il s'agit notamment de difficultés à ouvrir des comptes bancaires, à obtenir des exonérations fiscales, à engager du personnel local (comme noté ci-dessus) et à conclure d'autres accords juridiques, autant d'aspects qui peuvent être essentiels dans des opérations conçues pour durer plus que quelques jours ou quelques semaines. Les procédures d'enregistrement pour l'obtention d'une telle personnalité juridique sont généralement complexes et chronophages, pour autant qu'elles soient ouvertes aux organisations étrangères. Ce problème est actuellement abordé dans le droit international uniquement pour les organisations qui bénéficient de privilèges et d'immunités, telles que les instances spécialisées de l'ONU, la Fédération internationale et le Comité international de la Croix-Rouge.

La fiscalité est une question particulièrement épineuse et ne concerne pas seulement les droits de douane et les redevances et taxes relatives au transport mentionnés ci-dessus. La taxe à la valeur ajoutée (TVA), par exemple, peut être très élevée. Certains instruments internationaux, tels que l'Accord CDERA et l'Accord CEMN prévoient de vastes exonérations d'impôts pour les biens et les équipements de secours, ce qui semble inclure la TVA. D'autres, telles que la Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire et la Convention de Tampere, excluent les taxes « habituellement comprises dans le prix des biens et des services » de leur appel en faveur d'exonérations fiscales. Cette

dernière démarche pourrait encourager l'importation de biens de secours là où la TVA locale est élevée plutôt que leur achat sur place, ce qui favoriserait la reprise de l'économie locale.



Il est de plus en plus admis que la sécurité peut être un problème pour le personnel humanitaire international dans des situations de catastrophe, bien que l'essentiel du débat international actuel sur la question ait porté, à juste titre, sur les situa-

tions de conflit armé. Cela est vrai tant pour l'effondrement éventuel de l'ordre public en raison de l'impact d'une catastrophe que pour la tentation que de précieux articles de secours peuvent représenter pour des criminels. Bien qu'un certain nombre d'instruments internationaux existants demandent aux gouvernements de protéger les personnels et les biens et équipements en cas de catastrophe, très peu (notamment la Convention de Tampere et l'Accord ASEAN) s'appliquent aux acteurs non gouvernementaux. Lorsqu'il entrera en vigueur, le Protocole facultatif à la Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé constituera un pas important vers l'élargissement de la protection, mais seulement en faveur de ceux qui interviennent sous l'égide de l'ONU.

S'agissant des sujets connexes, les assurances ont été considérées comme un problème commun dans les opérations de secours en cas de catastrophe. Beaucoup d'acteurs (notamment 78 % des sièges d'organisations humanitaires internationales ayant répondu à l'enquête IDRL) déclarent rencontrer des difficultés à obtenir une assurance à l'échelle mondiale et/ou locale. Par conséquent, le degré de couverture dont beaucoup disposent (par exemple en matière de décès et d'incapacité de travail de leurs employés et pour leurs véhicules à moteur) est très différent d'une institution à l'autre. Seuls quelques-uns des instruments internationaux existants, tels que l'Accord CEMN et le Code de bonne pratique de People In Aid, font référence aux problèmes d'assurance.

6. Qualité et redevabilité

Lors de ses consultations avec les parties prenantes, le programme IDRL a constaté qu'elles estimaient que la qualité faisait partie des questions réglementaires les plus urgentes dans les opérations internationales de secours en cas de catastrophe. Parmi elles figurent l'adéquation, l'équité et le caractère approprié de l'assistance fournie ainsi que la redevabilité des intervenants internationaux.

a. Adéquation, opportunité et équité du financement

Dans de nombreuses situations de catastrophe, le principal problème des secours internationaux n'est pas qu'il y en a trop pour que les systèmes réglementaires nationaux puissent y faire face, mais qu'il n'y en pas assez. Le fait de négliger certaines catastrophes majeures et d'accorder une attention disproportionnée à d'autres a été longuement discuté ces dernières années. Néanmoins, les disparités flagrantes restent la norme, comme le montre le fait qu'en 2005 USD 1000 par bénéficiaire ont été versés aux États touchés par le tsunami contre USD 30 ou moins par bénéficiaire pour des catastrophes au Niger, au Malawi, en Côte d'Ivoire, en Guyane et au Tchad. De plus, le fait de mettre des fonds à disposition de manière opportune demeure un problème important, qui n'est traité que partiellement par des mécanismes tels que le Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires (CERF) revitalisé des Nations Unies et le Fonds d'urgence pour les secours lors de catastrophes (DREF) de la Fédération internationale. La réglementation internationale des donateurs est très limitée, bien que l'élaboration des Principes d'action humanitaire représente un progrès important.

b. Caractère approprié

Une fois que les secours arrivent dans l'État concerné, ils représentent trop souvent ce que les acteurs de l'assistance veulent donner plutôt que ce qui est vraiment nécessaire et approprié. Les professionnels des catastrophes dénoncent depuis longtemps le mythe courant selon lequel, après une catastrophe majeure, « toute sorte d'aide internationale est nécessaire, et elle l'est maintenant ! ». En fait, fournir une aide inappropriée fait plus de mal que de bien. Cela est vrai s'agissant non seulement des goulets d'étranglement qu'un afflux massif de biens inappropriés peut provoquer dans les douanes, mais aussi des effets que des secours mal conçus peuvent avoir une fois arrivés sur place.

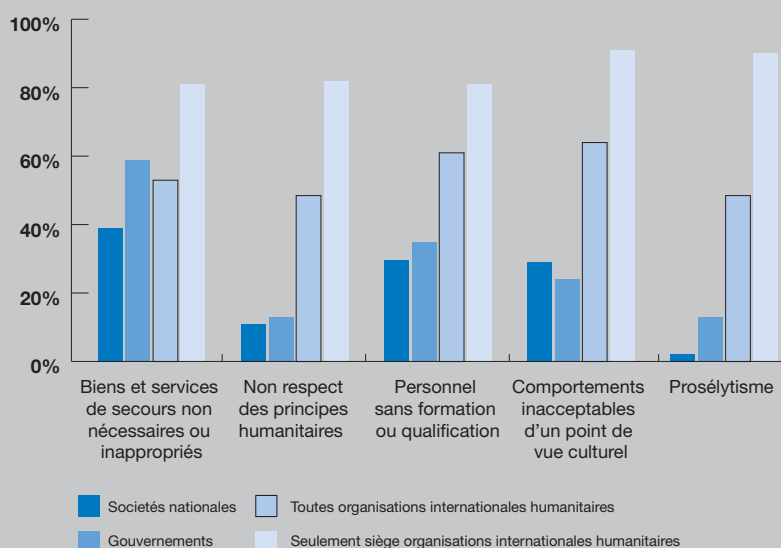
Par exemple, les acteurs internationaux peuvent nuire durablement à la résilience des communautés s'ils assument des tâches que celles-ci pourraient accomplir seules. Cela peut se produire de plusieurs manières, par exemple, en « débauchant » du personnel des organismes nationaux ; en faisant directement concurrence aux acteurs de la société civile locale pour accéder aux fonds des donateurs ou aux bénéficiaires ; et en s'abstenant de se coordonner avec les acteurs locaux pendant les opérations. Bien que de nombreux traités IDRL existants se réfèrent au rôle primordial et directeur des autorités nationales, rares sont ceux qui abordent la question d'une aide internationale conçue de manière à soutenir les capacités locales. La Convention relative à l'aide alimentaire constitue une exception en ce qu'elle demande aux États membres de soutenir tant les gouvernements que la société civile touchés en élaborant et en exécutant des programmes de sécurité alimentaire et qu'elle encourage à « envisager de renforcer l'aide alimentaire par d'autres moyens (aide financière, assistance technique, etc.) » afin de soutenir les capacités locales.

Des biens et des services qui ne sont pas appropriés ou qui sont fournis de façon incompétente peuvent aussi s'avérer dangereux pour les personnes touchées par une catastrophe (notamment s'il s'agit de médicaments périmés ou de services médicaux fournis par des personnes non compétentes) et contraires à leur dignité. De même, les comportements culturellement inacceptables d'acteurs humanitaires supposés, tels que le prosélytisme, peuvent choquer et démoraliser des bénéficiaires déjà traumatisés. Bien que les activités menées par des personnes incompétentes et sans principes soient largement minoritaires, elles peuvent avoir un impact négatif disproportionné sur la confiance du public envers l'ensemble des interventions lors de catastrophes.

Les questions de qualité et de compétences sont parfois abordées dans les traités IDRL existants, mais généralement pas de manière détaillée, sauf dans la Convention relative à l'aide alimentaire mentionnée ci-dessus. Certains

Le droit et les problèmes juridiques dans les opérations internationales de secours en cas de catastrophe : étude sur documents

Figure 3 : Enquête IDRL – Pourcentage de réponses mentionnant la rencontre de problèmes de qualité



traités spécifiques aux catastrophes, mais pas tous, font aussi référence aux principes humanitaires. Parmi les organisations humanitaires, les instruments sur les principes humanitaires et la qualité des secours les plus importants sont sans doute le Code de conduite CR/CR ONG et le Manuel Sphère qui, ensemble, couvrent tous les types de problèmes évoqués plus haut.

c. Redevabilité

Bien qu'il existe quelques normes internationales sur la qualité des secours internationaux, les mécanismes de mise en œuvre sont généralement

faibles. La plupart des traités soit ignorent complètement la mise en œuvre, soit incluent des mécanismes de règlement des différends qui ne sont guère plus que des recommandations demandant aux États touchés de discuter de leurs divergences. La plupart des codes et des normes, tels que le Code de conduite CR/CR ONG et le Manuel Sphère, ont été conçus, à dessein, pour être facultatifs, sans mécanisme formel de contrôle ou d'exécution.

Ainsi, les bénéficiaires ne disposent souvent que de possibilités de recours limitées s'ils ne sont pas satisfaits ou s'ils ont été lésés par les activités de ceux qui fournissent des secours internationaux, compte tenu notamment du fait que beaucoup d'entre eux ont tendance à ne rester que brièvement sous la juridiction de l'État touché. Néanmoins, les gouvernements des États prêtant assistance semblent être préoccupés par leur responsabilité éventuelle, comme le montrent les protections incorporées dans presque tous les traités bilatéraux et dans de nombreux accords multilatéraux. Bien qu'en général ces types de protections ne s'étendent pas aux acteurs non gouvernementaux, il semblerait d'après les résultats de l'enquête IDRL, que ni les réclamations concrètes ni la crainte des responsabilités ne les empêchent de poursuivre leurs activités.

Par ailleurs, la corruption et le détournement de l'aide constituent le problème le plus fréquemment mentionné dans l'étude IDRL. Bien que l'étude de la corruption dans les opérations de secours en cas de catastrophe n'en soit qu'à ses débuts, de nombreux récits laissent supposer que les situations de catastrophe donnent souvent lieu à des pots-de-vin. Des organisations internationales de secours ont rapporté avoir été victimes de fonctionnaires, de sous-traitants, voire de membres de leur propre personnel, véreux. Les dispositions relatives à la transparence et au contrôle financier sont monnaie courante dans les accords IDRL bilatéraux, notamment lorsqu'il s'agit de dons, mais pas dans les instruments multilatéraux relatifs aux catastrophes.

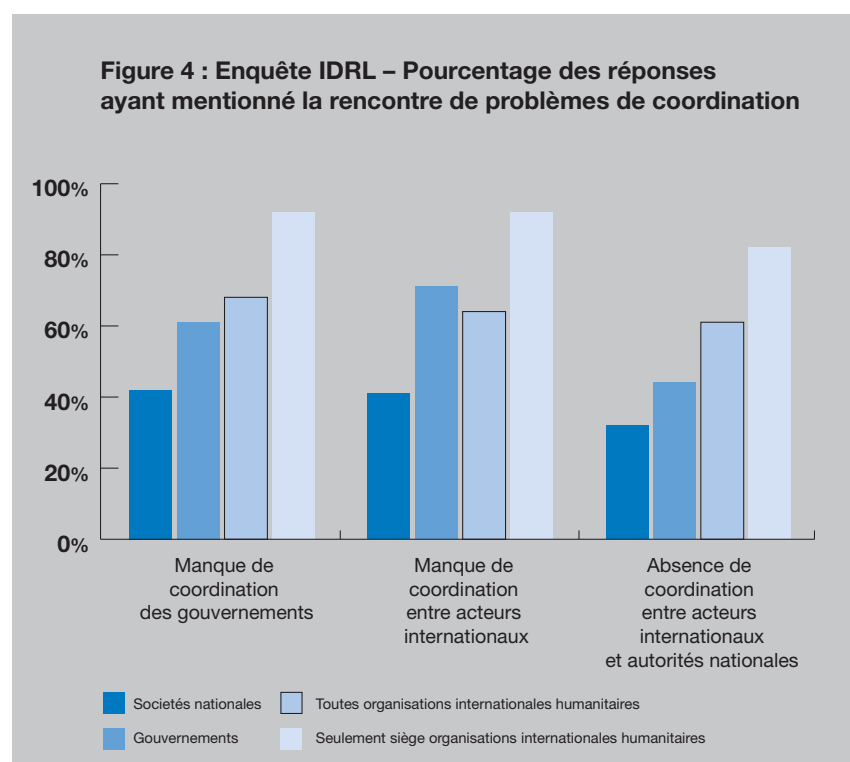
Il a été proposé de renforcer la redevabilité des organisations humanitaires, notamment, en créant un système international d'accréditation. L'idée est apparue en 1996, dans le cadre d'une recommandation émanant d'une évaluation, réalisée conjointement par plusieurs institutions, de l'aide internationale au Rwanda et elle a été réitérée dans les recommandations de l'étude de la Coalition pour l'évaluation des opérations de secours et de relèvement après le tsunami de 2004. Certaines organisations ont essayé différents systèmes d'accréditation facultatifs, dont le plus connu est le Partenariat pour la redevabilité humanitaire (HAP). Cependant, des désaccords demeurent sur les principales questions relatives à la manière dont l'accréditation internationale pourrait fonctionner de façon plus

générale dans l'ensemble de la communauté humanitaire, y compris sur le fait de savoir où devrait résider l'autorité dans un tel système, quel effet il pourrait avoir sur l'indépendance humanitaire, l'impartialité et la neutralité, comment il devrait être financé et quelles devraient être les mesures incitatives et les sanctions appropriées.

Les évaluations sur le Rwanda et le tsunami ont toutes deux recommandé que les États touchés jouent un rôle plus proéminent concernant la responsabilité des secours humanitaires internationaux, notamment en conditionnant l'octroi de facilités juridiques, telles que des exonérations fiscales, au respect de normes minimales. Ce rôle semblerait être conforme à l'obligation qui incombe au gouvernement de l'État touché d'assurer la qualité de l'aide humanitaire apportée à ses citoyens. En outre, ces idées seront probablement plus faciles à mettre en pratique, du moins dans le court terme, que l'accréditation globale.

7. Coordination

Bien plus encore que la qualité et la responsabilité, la coordination est probablement la question la plus discutée dans le cadre des opérations internationales de secours en cas de catastrophe. Pourtant, les acteurs internationaux et leurs homologues dans les États touchés ne cessent de se plaindre des échecs dans ce domaine.



Un certain nombre de traités IDRL visent à améliorer la coordination, notamment en facilitant le processus de demande et d'offre d'aide entre États. Cependant, pour l'essentiel, la communauté internationale a préféré aborder ces questions par des moyens moins formels, ce qui n'est peut-être pas plus mal. S'appuyant sur le cadre de la résolution 46/182 de l'Assemblée générale, l'ONU a récemment réformé ses systèmes de coopération interinstitutionnelle afin de combler les lacunes en matière de coordination et d'améliorer son interopérabilité avec d'autres organisations humanitaires. En 2006, un système de « groupes » (« clusters ») humanitaires a été mis

en place avec la collaboration de la Fédération internationale et des réseaux d'ONG en vue de renforcer la coopération dans certains secteurs importants.

Sur le plan national, de nombreux États ne disposent pas d'arrangements juridiques et institutionnels solides pour la coordination des acteurs internationaux prêtant assistance sur leur territoire. Les conséquences négatives de ce manque de préparation sont apparues au grand jour lors d'opérations récentes. Une des doléances récurrentes concerne l'absence de consensus et d'autorité clairs parmi les nombreux ministères et niveaux d'autorité concernés par les opérations de secours en cas de catastrophe quant à la facilitation et la réglementation de l'aide internationale. Cependant, la communauté internationale s'est déjà exprimé sur ces questions. En 1971, l'Assemblée générale de l'ONU a « invit[é] les gouvernements potentiellement bénéficiaires... [à] nommer un coordonnateur

national unique des secours en cas de catastrophe afin de faciliter l'aide internationale dans des situations d'urgence ». Un grand nombre d'instruments adoptés ultérieurement, aux échelons tant mondial que régional, ont réitéré cet appel. Parallèlement, certains acteurs internationaux contournent les structures nationales de coordination de manière délibérée et n'informent pas les autorités nationales et les acteurs de la société civile de leurs activités, portant ainsi atteinte à ce qui devrait être leur rôle primordial.

8. Les forces armées et les situations de catastrophe dans des zones de conflit

a. Assistance internationale prêtée par des acteurs militaires dans des situations de catastrophe

Les acteurs militaires, qui participent de plus en plus aux secours internationaux en cas de catastrophe, rencontrent eux aussi nombre des difficultés et des problèmes discutés plus haut. Il convient de rendre hommage à leurs contributions importantes, mais les forces étrangères peuvent renforcer les préoccupations relatives à la souveraineté dans certains États touchés, notamment si elles sont armées. Par ailleurs, la communauté humanitaire internationale a exprimé de sérieuses préoccupations au sujet de la distinction, de plus en plus floue, entre acteurs militaires et civils dans le domaine des secours, et des conséquences que cela pourrait avoir pour l'acceptation et la sécurité des acteurs civils dans des situations de conflit.

Relativement peu d'instruments juridiques internationaux font spécifiquement référence aux secours fournis par les forces armées, bien que l'on puisse raisonnablement penser que nombre de leurs dispositions relatives aux facilités juridiques s'appliqueraient aussi aux acteurs militaires. Les Directives d'Oslo, qui prévoient l'utilisation des ressources militaires pour les secours en cas de catastrophe associés aux opérations de l'ONU en dernier recours uniquement, lorsqu'aucun acteur civil n'est en mesure de répondre à un besoin vital, constituent le principal instrument concerné. Elles exhortent également les acteurs militaires à ne pas s'impliquer dans la « distribution directe, sans intermédiaire, des biens » et à se contenter d'accomplir des tâches telles que le transport de personnel et de biens et l'appui aux infrastructures. Néanmoins, elles soumettent les secours militaires aux mêmes principes humanitaires que ceux qui s'appliquent aux autres acteurs et demandent un allègement des contraintes dans le domaine des douanes, des visas et dans d'autres domaines.

b. Situations de conflit et de catastrophe

Les relations entre les civils et les militaires sont un des nombreux problèmes qui sont bien plus complexes dans les opérations de secours menées dans une situation de conflit que dans celles qui le sont dans une situation de catastrophe. En fait, nombre des problèmes relatifs aux obstacles à l'accès et à la qualité évoqués plus haut se posent aussi dans les situations de conflit armé. Cependant, la dynamique d'une situation de conflit est très différente. Les menaces pour la sécurité sont extrêmement élevées pour tous les intervenants, et les parties craignent souvent que les secours ne profitent à la partie adverse. Ces facteurs donnent lieu à des obstacles mis en place délibérément et plus difficiles à surmonter que dans des situations de catastrophe. Cette dynamique plus complexe existe, qu'un conflit soit la « seule » crise ou qu'il coïncide avec une catastrophe.

De plus, alors que dans une situation de catastrophe on s'attend habituellement à ce que les autorités nationales prennent l'initiative et à ce que l'aide internationale ne fasse que compléter les efforts déployés à l'échelle nationale, dans une situation de conflit les attentes sont très différentes, comme le reflète le DIH qui prévoit de solides garanties pour l'accès humanitaire, notamment dans des territoires occupés. Par-delà les contrôles de sécurité, les autorités de l'État touché n'ont que peu de marge pour coordonner, diriger et assurer la qualité des secours internationaux. Dans une situation de conflit armé à laquelle s'applique le DIH, les opérations de secours menées pour répondre aux besoins engendrés par une catastrophe seraient toujours soumises au DIH et à ses conditions particulières relatives à l'autorisation et à la facilitation de l'aide.

Conclusion

En 1937, l'écrivain américain Gertrude Stein, parlant de sa ville, déclarait que « il n'y a pas de là là-bas » (sic). Certains commentateurs parviennent à la même conclusion s'agissant de l'IDRL et soulignent la « lacune béante » en son centre. Ils font valoir que la Convention de Tampere est la seule nouveauté importante avant de conclure que les « États prêtant assistance et les États victimes conservent une souveraineté quasiment intacte dans le contexte des politiques relatives aux catastrophes naturelles ». En fait, malgré son importance, la Convention de Tampere n'est pas le seul instrument pertinent. Il en existe pas mal d'autres, qui concernent la gouvernance des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement aux échelons mondial, régional et bilatéral. Cependant, ces commentateurs ont parfaitement raison de dire que le système actuel de droit international dans ce domaine est diffus, incohérent et mal compris ou mal appliqué par les praticiens. À ce titre, il ne contribue pas autant qu'il serait souhaitable à régler les nombreux problèmes juridiques qui se posent pendant ces opérations.

Ces problèmes, décrits ici de manière générale sous l'angle de l'accès des acteurs internationaux et de la qualité de l'assistance qu'ils fournissent, apparaissent de manière récurrente lors de toutes les catastrophes majeures dans les différentes régions du monde et ressemblent beaucoup à ceux qui ont été relevés par les universitaires et les organisations humanitaires dans les années 80 et même lors des négociations initiales sur l'IRU, dans les années 20. Cependant, la taille et la diversité accrue de la communauté des intervenants internationaux lors de catastrophes est un facteur nouveau qui exacerbe ces problèmes existant de longue date (surtout l'exaspération des acteurs nationaux, qui ne sont pas considérés comme les acteurs principaux de la gestion des catastrophes frappant leur pays). La plupart des gouvernements devant affronter une catastrophe majeure prennent conscience qu'ils n'ont pas suffisamment réfléchi à la manière de faciliter, de contrôler et de réglementer un afflux massif d'aide internationale et il arrive fréquemment que leurs arrangements juridiques et institutionnels atteignent leurs limites.

Une nouvelle solution pour sortir de cet enchevêtrement est en cours d'élaboration. Les forums régionaux organisés par la Fédération internationale et ses partenaires en 2006 et 2007 ont abouti à l'élaboration d'un 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, qui traitent de nombre des problèmes abordés dans cette étude. Le projet de Lignes directrices s'inspire de la multitude d'instruments internationaux évoqués ci-dessus. Les Lignes directrices sont censées aider les gouvernements à préparer leurs arrangements juridiques et institutionnels pour permettre l'assistance internationale, au cas où elle serait nécessaire. Elles visent à concilier d'une part le fait que cette aide doit pouvoir être fournie rapidement et, d'autre part, les contrôles indispensables pour en assurer la qualité, la complémentarité et la coordination.

Pour ce faire, le projet de Lignes directrices propose des facilités juridiques minimales recommandées dont les États et les organisations humanitaires prêtant assistance ont besoin pour fournir une aide efficace, sans enfreindre les droits ou les arrangements juridiques existants. Parallèlement, elles exhortent les États à accorder ces droits en connaissance de cause, en se fondant sur des normes de qualité humanitaire reconnues sur le plan international pour décider quelles seront les organisations qui en bénéficieront.

Recommandation

La principale recommandation émanant de cette étude est que les États appuient l'adoption du projet de Lignes directrices lors de la 30^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, et qu'ils les utilisent ensuite comme outil pour examiner leurs propres cadres juridiques, institutionnels et politiques, en se fondant sur les avis d'experts des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. L'étude propose aussi à différentes parties prenantes un certain nombre d'autres « idées pour l'avenir » qui pourraient compléter l'utilisation des Lignes directrices. Elles sont résumées ci-dessous.

Synthèse des idées pour l'avenir

Pour les gouvernements :

- Conformément au 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 :

Déclenchement et fin de l'assistance

- Faire en sorte que leurs lois et leurs politiques relatives aux catastrophes contiennent des processus et une répartition des responsabilités clairs quant aux décisions et à la communication sur le déclenchement de l'aide internationale, ainsi que des procédures pour effectuer des évaluations rapides des besoins, y compris, le cas échéant conjointement avec des acteurs internationaux.
- Consulter les acteurs internationaux avant l'interruption de leurs programmes pour assurer le passage sans heurts des secours au relèvement et pour réduire au minimum tout impact négatif sur les personnes touchées par une catastrophe.

Facilités d'accès

- Développer ou renforcer les mécanismes prévus par la législation nationale en vue d'accélérer la délivrance des visas et des permis de travail, et fournir des facilités douanières aux États prêtant assistance et aux organisations humanitaires agréées.
- Réviser en particulier la réglementation relative à l'importation de denrées alimentaires, de médicaments, de chiens de sauvetage et de devises, à l'entrée et à l'utilisation de véhicules, d'équipements de technologies de télécommunications et d'information afin de réduire les obstacles superflus aux opérations de secours et de relèvement en cas de catastrophe.
- Faire en sorte que des mécanismes soient en place pour l'examen et la reconnaissance accélérés des qualifications acquises à l'étranger du personnel médical et d'autres professionnels des secours des États prêtant assistance et des organisations humanitaires agréées, ainsi que des licences et des permis nécessaires.

Facilités pour les opérations et le transport

- Mettre au point et renforcer dans la législation nationale des mécanismes pour accorder aux États prêtant assistance et aux organisations humanitaires agréées la capacité juridique nécessaire pour conclure des contrats, ouvrir des comptes bancaires et conclure et résilier les contrats du personnel recruté localement.
- Élaborer et renforcer les règles assurant la libre circulation des personnes prêtant une assistance en cas de catastrophe et renoncer aux restrictions, taxes et redevances sur les véhicules, les navires et les aéronefs transportant le personnel, les biens et les équipements nécessaires à l'intervention en cas de catastrophe.
- Accorder aux acteurs agréés des secours internationaux et du relèvement en cas de catastrophe un traitement fiscal favorable, y compris l'exonération de la TVA et de l'impôt sur le revenu (en tous cas en ce qui concerne les dons), eu égard aux biens et services fournis dans le cadre des secours et du relèvement en cas de catastrophe.

Mesures relatives à la qualité

- Faire dépendre l'octroi et le refus de facilités juridiques, s'agissant des organisations humanitaires internationales qui n'y ont pas déjà droit au titre du droit international, du respect des normes humanitaires reconnues sur le plan international.
- Insister sur la nécessité d'associer les victimes de catastrophes à la planification, l'exécution et l'évaluation des opérations internationales de secours et de relèvement en cas de catastrophe, dans toute la mesure possible.
- Affirmer résolument leur engagement, par exemple par le biais d'une résolution adoptée par un organe intergouvernemental approprié, à coopérer à la prévention et la lutte contre la corruption dans les opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement en cas de catastrophe.
- Veiller, ce faisant, à ce que les mesures de lutte contre la corruption et le terrorisme ne retardent ni n'entravent indûment la fourniture de l'aide humanitaire.
- Envisager de ratifier la Convention de Tampere, la Convention douanière de Kyoto annexes B.3 et J.5, la Convention d'Istanbul annexes B.9 et D, le Protocole facultatif à la Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé et les conventions régionales et sous régionales applicables.

Pour les États donateurs :

- Évaluer les organisations humanitaires auxquelles ils accordent des dons en prenant appui sur des normes de qualité humanitaire reconnues sur le plan international.
- Mettre en œuvre les Directives d'Oslo et les Principes d'action humanitaire.
- Utiliser pleinement les mécanismes comme le CERF et le DREF pour assurer un financement rapide et équitable en cas de catastrophe.

Pour les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge :

- Fournir des avis d'experts à leurs gouvernements sur l'élaboration et le renforcement de la législation nationale relative aux opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe, en s'appuyant sur les Lignes directrices.

Pour les acteurs internationaux intervenant lors de catastrophes et notamment pour les organisations humanitaires internationales :

- Participer aux systèmes internationaux de coordination des opérations internationales de secours en cas de catastrophe, et les renforcer, dans la mesure où leurs modalités de travail permettent et insister dûment sur la coordination avec les autorités et la société civile du pays.

Le droit et les problèmes juridiques dans les opérations internationales de secours en cas de catastrophe : étude sur documents

- Faire en sorte que les biens et les équipements de secours qu'ils acheminent sont nécessaires et conformes aux types et à la qualité requis, et que les destinataires sont prêts à les accepter.
- Ne déployer que du personnel compétent et bien formé et engager du personnel local dans la mesure du possible, sans nuire aux institutions locales.
- Faire en sorte que des mesures soient prises, soit par le biais d'assureurs externes, soit par le biais d'une assurance propre, pour garantir une couverture satisfaisante de leur personnel en matière de santé, d'incapacité et de décès, ainsi que des véhicules.
- Explorer des mécanismes potentiels pour améliorer la mise en œuvre des normes humanitaires et de qualité, soit par une accréditation internationale, soit par des moyens d'une efficacité analogue.
- Assurer une transparence financière suffisante, y compris envers les bénéficiaires, pour éviter les gaspillages, les abus et le détournement de l'aide.
- Consulter les autorités nationales avant de mettre fin aux programmes pour assurer le passage sans heurts des secours au relèvement et pour réduire au minimum tout impact négatif sur les personnes touchées par une catastrophe.

Pour la Commission du Codex Alimentarius, OPS/OMS, et pour le Comité d'experts de la coopération internationale en matière fiscale :

- Examiner la possibilité d'élaborer à l'intention des États des directives additionnelles, concernant les secours en cas de catastrophe et portant sur l'importation de denrées alimentaires, la reconnaissance des qualifications médicales et la taxation des activités de secours, respectivement.

Pour l'Organisation mondiale des douanes, l'Organisation de l'aviation civile internationale et l'Organisation maritime internationale :

- Envisager de coopérer avec les organisations humanitaires afin de mieux intégrer les questions relatives aux secours en cas de catastrophe dans les matériels et les activités de formation.

Pour les parties à la Convention relative à l'aide alimentaire :

- Envisager, parmi les changements éventuels à la Convention, des mesures visant à renforcer les mécanismes de suivi prévus dans ses dispositions relatives à la qualité et renforcer le dialogue avec les organisations humanitaires.

Les Principes fondamentaux du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

Humanité

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

Impartialité

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

Neutralité

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

Indépendance

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

Volontariat

Il est un mouvement de secours volontaire et désintéressé.

Unité

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

Universalité

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



La Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge soutient les activités humanitaires des Sociétés nationales parmi les populations vulnérables.

En coordonnant les secours internationaux en cas de catastrophe et en encourageant l'aide au développement, elle vise à prévenir et à atténuer les souffrances humaines.

La Fédération internationale, les Sociétés nationales et le Comité international de la Croix-Rouge constituent le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.