

Revue québécoise de droit international
Quebec Journal of International Law
Revista quebequense de derecho internacional



L'ACTION HUMANITAIRE DE L'UNION EUROPÉENNE À TRAVERS L'EXEMPLE D'HAÏTI

Mulry Mondelice

Special Issue, December 2012

Atelier Schuman 2012. Les 20 ans de l'Union européenne, 1992-2012

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1068238ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1068238ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Société québécoise de droit international

ISSN

0828-9999 (print)

2561-6994 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Mondelice, M. (2012). L'ACTION HUMANITAIRE DE L'UNION EUROPÉENNE À TRAVERS L'EXEMPLE D'HAÏTI. *Revue québécoise de droit international / Quebec Journal of International Law / Revista quebequense de derecho internacional*, 85–114. <https://doi.org/10.7202/1068238ar>

Tous droits réservés © Société québécoise de droit international, 2012

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

<https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/>

érudit

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

<https://www.erudit.org/en/>

L'ACTION HUMANITAIRE DE L'UNION EUROPÉENNE À TRAVERS L'EXEMPLE D'HAÏTI

Mulry Mondelice*

Permettez-moi, avant tout, d'adresser mes remerciements aux organisateurs des ateliers Schuman 2012, en particulier à mon professeur Olivier Delas. Même si la sensibilité du sujet qui m'a été confié laisse une part d'émotion notamment chez un Haïtien, je suis très heureux d'être invité à traiter d'un thème qui présente un grand intérêt pour ces rencontres sur les vingt ans de l'Union européenne (UE). Cet intérêt est révélé, entre autres, par l'ampleur que prend l'action humanitaire de l'Union dans le monde et par l'actualité marquée par la crise qui frappe Haïti depuis le séisme du 12 janvier 2010 et qui, si les choses demeuraient inchangées, risquerait de défier la communauté internationale tout entière dans le domaine de la coopération humanitaire.

Tout en mettant en relief la contribution de l'UE au développement du droit international et les avancées de l'organisation au titre de l'aide humanitaire qu'elle fournit, le présent texte mise sur les défis auxquels l'Union fait face dans des contextes de crise complexe, surtout dans des situations autres que de conflits armés¹, comme celle d'Haïti, où l'Union doit composer avec d'autres facteurs entraînant un réseau d'interdépendance des actions à entreprendre. Mais, à titre liminaire, il faut considérer la question du sens de « l'action humanitaire ».

Sur ce point, la lecture du *Règlement n° 1257/96 du Conseil concernant l'aide humanitaire*² montre que l'UE utilise les expressions « aide humanitaire » et « action d'aide humanitaire » pour désigner, soit le contenu de ce que fait l'Union suite à des crises engendrées par des catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme, soit les objectifs visés par les actions entreprises³. Au demeurant, que l'on mise sur ses objectifs ou son contenu, l'action humanitaire de l'UE s'inscrit, au plan philosophique, dans des valeurs figurant aujourd'hui dans la *Version consolidée du*

* Avocat au Barreau d'Aquin (Haïti), doctorant aux Universités Laval et Panthéon-Assas Paris II, l'auteur est chargé de cours en droit international public à l'Université Laval. Il tient à remercier monsieur Kintxo Freiss, étudiant à la Maîtrise en droit international et transnational à l'Université Laval et à la Maîtrise en droit international et affaires européennes à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour pour sa précieuse contribution à la réalisation de ce texte.

¹ Le cas haïtien, non caractérisé par l'existence de conflits armés, invite à centrer davantage les débats sur les stratégies développées par l'Union dans ses interactions avec les acteurs de l'aide et sur les conditions de possibilité d'un effet émancipateur de l'action humanitaire. Aussi, n'est-elle pas développée en profondeur ici la problématique de la promotion par l'UE du droit international humanitaire en contexte de conflits armés, aspect traité lors d'un colloque dont les actes ont été publiés en 2010. Voir, Anne-Sophie Millet-Devalle, dir, *L'UE et le droit international humanitaire. Actes du colloque tenu les 18 et 19 juin 2009 à Nice*, Paris, Pedone, 2010 [Millet-Devalle].

² CE, *Règlement (CE) 1257/96 du Conseil du 20 juin 1996 concernant l'aide humanitaire*, [1996] JO, L 163 à la p 1 [*Règlement du 20 juin 1996*].

³ *Ibid*, art 3, 4.

*Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)*⁴, alors que l'aide humanitaire est vue comme « un impératif moral et l'expression fondamentale de la valeur universelle qu'est la solidarité entre les peuples »⁵. Aussi, explicitement reconnues avec l'entrée en vigueur du *Traité de Lisbonne* le 1^{er} décembre 2009, les valeurs de solidarité et de respect de la dignité humaine fondant l'action humanitaire semblent rendre compte du « principe d'humanité, [...] à vrai dire, jamais systématiquement défini, mais [qui] renvoie à une conception déontologique, d'inspiration kantienne et judéo-chrétienne, de la dignité inaliénable de la personne humaine »⁶. C'est ce qui pousse l'UE à agir, non seulement à l'intérieur des frontières de ses États membres, mais aussi auprès de populations d'États tiers en souffrance.

Suivant ces considérations, et compte tenu de l'intitulé du sujet, l'expression « action humanitaire » est employée ici au sens où l'entend le professeur Rony Brauman, c'est-à-dire « celle qui vise, sans aucune discrimination et avec des moyens pacifiques, à préserver la vie dans le respect de la dignité, à restaurer l'homme dans ses capacités de choix »⁷. L'avantage de cette définition, c'est qu'elle permet de mettre en relief l'idée que l'action humanitaire est une action pacifique⁸, dont l'objectif est la préservation de la vie dans le respect de la dignité et qui, dans le long terme, vise à libérer les hommes de leurs souffrances et leur permettre ainsi de se prendre en main.

Quant à leur nature, les actions d'aide humanitaire de l'UE

peuvent financer l'achat et la fourniture de tout produit ou matériel nécessaires à la mise en œuvre des actions humanitaires, y compris la construction des logements ou des abris pour les populations concernées, les dépenses liées au personnel externe, expatrié ou local, engagé dans le cadre de ces actions, le stockage, l'acheminement, international ou national, l'appui logistique et la distribution des secours, ainsi que toute autre action visant à faciliter ou permettre le libre accès aux destinataires de l'aide⁹.

⁴ Voir l'art 214 de la version modifiée par le *Traité de Lisbonne* de la *Version consolidée du de fonctionnement sur l'Union européenne*, 25 mars 1957, 83 JO 47, (entrée en vigueur des modifications 1^{er} décembre 2009) [*Version consolidée du TFUE*], qui renvoie à l'article 21 de la *Version consolidée du Traité sur l'Union européenne*, 7 février 1992, 83 JO 13 (entrée en vigueur 1^{er} novembre 1993) [*Version consolidée du Traité sur l'UE*], établissant que l'action extérieure de l'Union est fondée sur un certain nombre de valeurs dont « la démocratie, l'État de droit, l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, le respect de la dignité humaine, les principes d'égalité et de solidarité et le respect des principes de la charte des Nations unies et du droit international ».

⁵ CE, *Déclaration commune du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunie au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission européenne*, [2008] JO, C 25/1 au para 1.

⁶ Ryoa Chung, recension de *Le principe d'humanité* de Jean-Claude Guillebaud (2002) 29 *Philosophiques* 396.

⁷ Rony Brauman, *L'action humanitaire*, Paris, Flammarion, 2000 à la p 9.

⁸ Pour rappel, la Cour internationale de justice, dans l'*Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua* a reconnu comme « assistance humanitaire » celle qui conduit à « la fourniture de denrées alimentaires, de vêtements, de médicaments et toute autre aide humanitaire », à l'exception de « la fourniture d'armes, de systèmes d'armes, de munitions ou autres équipements, véhicules ou matériel susceptibles d'être utilisés pour infliger des blessures graves ou causer la mort de personnes ». *Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c États-Unis d'Amérique)*, [1986] CIJ rec 14 aux paras 97 et 243.

⁹ *Règlement du 20 juin 1996*, *supra* note 2, art 3.

Aussi, ne sont pas traités ici les contours théoriques de notions évoquées, parfois de manière polémique, comme voisines de l'action humanitaire ou pouvant avoir des liens avec elle¹⁰.

Historiquement, si des États européens ont inscrit l'aide humanitaire au cœur de leurs relations extérieures vers les années 1960-1970, la Commission européenne, pour sa part, a commencé à mener des activités en Afrique vers la fin de cette même période, avant de voir son action amplifiée vers les années 1990¹¹. Intervenant d'abord davantage dans des contextes de conflits armés et dans le cadre de sa politique étrangère et de sécurité commune (PESC)¹², l'Union est devenue de plus en plus interpellée par des catastrophes naturelles, à l'instar de celles qui l'ont conduite à une vaste entreprise en Haïti, où elle est présente depuis les années 2000, avec un renouveau en 2004, suite à l'installation du gouvernement de transition résultant de la chute de Jean-Bertrand Aristide¹³.

Mais les crises humanitaires actuelles – et le cas haïtien est concluant sur ce point – permettent de faire un constat : les dégâts causés par les catastrophes naturelles entretiennent souvent des liens avec la gestion des affaires publiques, dont celle de l'environnement, ce qui met les acteurs de l'aide humanitaire devant une tâche herculéenne. C'est pourquoi, le sujet proposé amène des réflexions relatives à un réseau complexe de paramètres entourant l'action humanitaire de l'UE en Haïti, sans tomber dans un débat polémique, inutile à l'amélioration de la situation sur le terrain.

¹⁰ Il s'agit des notions d'« intervention humanitaire », d'« assistance humanitaire », de « droit et devoir d'ingérence humanitaire », sans oublier le concept plus récent de « responsabilité de protéger », lesquels font l'objet de débats juridiques lancés avec un regain d'intérêt depuis les années 1990 entre juristes et philosophes. Ces derniers misent sur le point de savoir si l'humanitaire peut justifier le recours à la force. En même temps, l'action l'humanitaire fait également l'objet de diverses critiques inspirées d'auteurs en sciences humaines et sociales, soupçonnant des actions dites « humanitaires » de permettre la réalisation d'objectifs voilés, au service de l'économie libérale et de visées hégémoniques, aux dépens de l'émancipation de l'être humain souffrant. Sur ces questions, voir Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États, *La responsabilité de protéger*, Centre de recherches pour le développement international, Ottawa, 2001; Mario Bettati, « Un droit d'ingérence? » (1991) 95 RGDIP 639; Mario Bettati, *Le droit d'ingérence : mutation de l'ordre international*, Paris, Odile Jacob, 1996; Olivier Corten, « Les ambiguïtés du droit d'ingérence humanitaire », *Le Courrier de l'UNESCO* (juillet/août 1999) en ligne : [unesco.org <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001165/116578f.pdf>](http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001165/116578f.pdf); Jean-Marc Sorel, « Le devoir d'ingérence : longue histoire et ambiguïté constante » (1991) 3 Relations Internationales et Stratégiques 95; David Sánchez Rubio, « Interventions humanitaires : principes, concepts et réalités », en ligne : (2004) 11 Alternatives Sud 1 <<http://www.cetri.be/spip.php?article248&lang=fr>>; Luc Verna et Gérard Verna, « Éthique de l'action humanitaire » dans Yvan Conoir et Gérard Verna, dir, *L'action humanitaire du Canada : histoire, concepts, politiques et pratiques de terrain*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2002, 568 [Verna et Verna].

¹¹ Sur l'histoire de l'action humanitaire de l'UE, voir CE, ECHO, *Aide humanitaire et protection civile*, Luxembourg, CE, 2012 en ligne : Commission européenne <http://ec.europa.eu/echo/about/presentation_fr.htm> [*Aide humanitaire et protection civile*].

¹² Voir Josiane Auvret-Fink, « L'utilisation du DIH dans les instruments de la PESC » dans Millet-Devalle, *supra* note 1.

¹³ Ayant une délégation active en Haïti, l'UE est le premier partenaire de ce pays quant à ses besoins humanitaires et de développement. Voir CE, *Coopération UE-Haïti : la coopération de l'UE en Haïti*, (2012) en ligne : Délégation de l'UE en République d'Haïti <http://eeas.europa.eu/delegations/haiti/documents/eu_haiti/cooperation_ue_haiti_fr.pdf> [*Coopération UE-Haïti*].

Dès lors, la question à laquelle cette communication tente de répondre est la suivante : l'action humanitaire visant à améliorer la souffrance humaine, dans quelle mesure les normes juridiques régissant les interactions entre les divers acteurs engagés dans l'aide et le contexte – situations sociale, culturelle, politique, économique – du déploiement de celle-ci, peuvent-elles concourir à établir les conditions de possibilité d'une action efficace n'inscrivant pas seulement l'« homme souffrant » dans la gestion de l'urgence, mais aussi dans un projet à plus long terme?

S'inscrivant dans le courant de travaux portant sur la problématique de la coexistence, « loin d'être harmonieuse », entre États et acteurs non étatiques, tant dans la formation que dans la mise en œuvre du droit international humanitaire¹⁴, la présente communication analyse les normes régissant l'action humanitaire de l'UE et les pratiques d'acteurs qui la mettent en œuvre sur le terrain, pour les confronter à la réalité, en tenant compte du contexte dans lequel intervient cette action. Elle cherche à démontrer que, comme en atteste le cas d'Haïti, dans le but d'une amélioration durable du sort des populations concernées, les divers acteurs engagés dans l'aide ont encore du chemin à parcourir pour parvenir à établir un partenariat solide et fondé sur les normes qui devraient servir de cadre aux interactions entre les acteurs (I); alors que la mutation du droit international permet de noter une tendance croissante visant à inscrire l'action humanitaire dans une perspective durable, complexifiant ainsi la tâche des acteurs (II).

I. Le cadre de l'action humanitaire de l'UE : le droit à l'épreuve des pratiques et la diversité d'acteurs

Depuis l'entrée en vigueur du *Traité de Lisbonne*, l'action humanitaire de l'UE est régie par une série de règles et principes établis par la *Version consolidée du TFUE*, dont les dispositions sur l'aide humanitaire méritent d'être lues en parallèle avec les actes antérieurement adoptés dans ce domaine par l'organisation. Il y a là l'émergence d'un encadrement juridique plus poussé, même si la mise en œuvre des règles adoptées fait souvent face à la complexité de la réalité sur le terrain. Ces textes, qui permettent de préciser le régime juridique de l'action de l'Union, misent particulièrement sur le principe du partenariat entre les divers acteurs de l'aide humanitaire. Pourtant, cette diversité peut constituer un véritable obstacle à l'application de ces normes élaborées ou promues par l'UE. En effet, comme en témoigne l'exemple d'Haïti, alors que les populations, en proie avec une crise humanitaire, attendent de voir une amélioration de leur sort, le fossé existant entre le droit et les faits dans ce domaine peut même contribuer à rendre l'aide fournie contre-productive.

¹⁴ Émile Derlin Kengfouet Kengny, « États et acteurs non étatiques en droit international humanitaire » (2008) 21 RQDI 57; Michel Veuthey, « Le rôle des acteurs non-étatiques dans le respect du droit international humanitaire » (2009) 10 AFR 993; Sayeman Bula-Bula, *Droit international humanitaire*, Louvain, Bruylant, 2010 [Bula-Bula].

A. L'encadrement juridique plus poussé de l'action humanitaire, confronté à la complexité de la réalité

La sensibilité du domaine ne doit pas faire oublier qu'un certain nombre de règles et principes visent à un meilleur encadrement de l'action humanitaire, tant pour préserver, entre autres, la souveraineté de l'État, que pour assurer l'efficacité de l'aide. Que l'on considère le droit de l'Union ou le droit national, l'humanitaire semble ainsi constituer un élément contribuant au développement du droit, quoique difficilement appliqué en raison du contexte de mise en œuvre.

1. LA PROMOTION DU DROIT INTERNATIONAL PAR LE DROIT DE L'UNION, Y COMPRIS EN CAS DE CATASTROPHES NATURELLES

Il importe de rappeler que le droit international humanitaire est né en rapport avec les conflits armés. Le corpus de ce droit s'est inspiré des démarches d'Henry Dunant dans ses *Souvenirs de Solferino*, jetant les bases de ce droit, particulièrement développé après la Seconde Guerre mondiale¹⁵. Il mise sur le besoin de protéger les personnes en proie à des situations de guerre. C'est ce que traduit la codification des lois et coutumes de la guerre à la Haye en 1899 et 1907. Par la suite, c'est à Genève que le droit international humanitaire va connaître un développement important avec la *Convention du 22 août 1864 pour l'amélioration du sort des militaires blessés dans les armées en campagne* et les quatre conventions du 12 août 1949¹⁶, complétées par les deux Protocoles additionnels du 8 juin 1977 relatifs, respectivement, à la protection des victimes des conflits armés internationaux et à la protection des victimes des conflits armés non internationaux¹⁷.

Dès lors, l'action humanitaire va concerner non seulement les personnes qui ne prennent plus part aux hostilités, mais aussi les populations civiles menacées¹⁸.

¹⁵ Sur l'historique et les différentes sources du droit international humanitaire, *ibid*, p 55-86; voir aussi Michel-Cyr Djiena Wembou et Daouda Fall, *Le droit international humanitaire : théorie générale et réalités africaines*, Paris, L'Harmattan, 2000, aux pp 29-38.

¹⁶ Ces conventions concernent l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne; l'amélioration des blessés, des malades et des naufragés des forces armées sur mer; le traitement des prisonniers de guerre et la protection des personnes civiles en temps de guerre. Voir Paul Tavernier et Jean-Marie Henckaerts, dir, *Droit international humanitaire coutumier : enjeux et défis contemporains*, Bruxelles, Bruylant, 2008.

¹⁷ *Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I)*, 8 juin 1977, 1125 RTNU 272 et *Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II)*, 8 juin 1977, 1125 RTNU 610.

¹⁸ En témoigne la définition suivante acceptée par plusieurs États et par la Commission européenne : « l'action humanitaire englobe la protection des civils et des personnes qui ne prennent plus part aux hostilités ainsi que la fourniture de nourriture, d'eau, d'installations sanitaires, d'abris, de services de santé et autres secours, motivées par le souci d'aider les populations affectées et de faciliter leur retour à une vie et des moyens d'existence normaux ». Good Humanitarian Donorship (GHD), *Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire*, Stockholm, 17 juin 2003, en ligne : http://www.goodhumanitarianandonorship.org/Libraries/Ireland_Doc_Manager/FR-23-Principles-and-Good-Practice-of-Humanitarian-Donorship.sflb.ashx [Principes et bonnes pratiques de Stockholm].

C'est dans cette logique que, agissant sur le fondement du chapitre VII de la *Charte des Nations Unies*¹⁹, que le Conseil de sécurité a adopté des résolutions dans les situations concernant la répression des populations civiles par l'Irak, la Bosnie-Herzégovine et la Somalie²⁰. C'est d'ailleurs à la suite de conflits armés que l'UE va intervenir dans le domaine humanitaire.

En effet, au sein de l'UE, ce n'est qu'à la suite de l'émergence de foyers conflictuels en ex-Yougoslavie vers les années 1990 que l'aide humanitaire va se développer de manière plus poussée²¹, jusqu'à conduire à la création, en 1992, du service d'aide humanitaire de la Commission européenne, connu alors sous le nom d'Office humanitaire des Communautés européennes (ECHO). Ce service, régi par le *Règlement du Conseil concernant l'aide humanitaire*²², est devenu, en 2004, la Direction générale de l'aide humanitaire (DG ECHO) dont le mandat inclut, depuis 2010, la protection civile dans le but d'améliorer la coordination et la réponse aux catastrophes naturelles en Europe et au-delà de ses frontières²³.

À cet égard, il faut souligner que la prise en compte des catastrophes en droit international humanitaire est notamment influencée par l'ONU qui a adopté certaines résolutions traitant des crises entraînées par des catastrophes naturelles, même si elles concernent particulièrement la protection des secouristes et l'acheminement de l'aide²⁴. Aujourd'hui, qu'elle intervienne à la suite de conflits armés ou de catastrophes naturelles, l'action de l'UE fait de la DG ECHO l'un des premiers donateurs d'aide humanitaire, fournissant près de la moitié de l'aide humanitaire mondiale²⁵.

¹⁹ « Action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression », chap VII, *Charte des Nations Unies*, 26 juin 1945, RT Can 1945 n° 7.

²⁰ Voir la *Résolution 688*, Rés CS 688, Doc off CS NU, 1991, 31 sur la répression iraquienne exercée sur les populations civiles, ainsi que la *Résolution 770*, Rés CS 770, Doc off CS NU du 13 août 1992 et la *Résolution 794*, Rés CS 794, Doc off CS NU du 3 décembre 1992, autorisant le recours à la force pour l'acheminement de l'aide humanitaire respectivement en Bosnie-Herzégovine et en Somalie. Pour un approfondissement, voir Olivier Corten et Pierre Klein, « L'autorisation de recourir à la force à des fins humanitaires : droit d'ingérence ou retour aux sources? » (1993) 4 EJIL 506; Jean-Marc Sorel, « La Somalie et les Nations Unies » (1992) 38 AFDI 61; William A Schabas, *Précis du droit international des droits de la personne, avec une attention particulière au droit du Canada et du Québec*, Cowansville, Yvon Blais, 1997 aux pp 1-47.

²¹ Voir Michel Bélanger, *Droit international humanitaire général*, 2^e éd, Paris, Gualino, 2007 aux pp 105-109.

²² Voir *Règlement du 20 juin 1996*, *supra* note 2, modifié par CE, *Règlement (CE) 1882/2003 du Parlement européen et du Conseil*, [2003] JO, L 284 à la p 1 et CE, *Règlement (CE) 219/2009 du Parlement européen et du Conseil*, [2009] JO, L 87 à la p 109.

²³ La DG ECHO compte près de 300 collaborateurs à Bruxelles et plus de 400 au sein de ses bureaux de terrain situés à divers endroits dans le monde. Le rôle majeur attribué à la DG ECHO consiste à déterminer les besoins caractéristiques, de façon à apporter rapidement une aide adéquate. Sur les capacités de réaction, les ressources et actions de la DG ECHO, voir *Aide humanitaire et protection civile*, *supra* note 11.

²⁴ Voir *Nouvel ordre humanitaire international*, Rés AG 129, Doc off AG NU, 43^e sess, (1988) 215; *Promotion de la coopération internationale dans le domaine humanitaire*, Rés AG 130, Doc off AG NU, 43^e sess, (1988) 215; *Assistance humanitaire aux victimes des catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre*, Rés AG 131, Doc off AG NU, 43^e sess (1988) 216 et *Assistance humanitaire aux victimes des catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre traitant de l'assistance*, Rés AG 100, Doc off AG NU, 45^e sess, (1990) 197.

²⁵ Avec un budget s'élevant à environ 900 millions d'euros ces dernières années, la DG ECHO a œuvré dans plus de 130 pays, couvrant la Libye, l'Afghanistan, les territoires palestiniens occupés et de

Mais avec une telle ampleur, l'action de l'UE fait face à la complexité de la réalité sur le terrain : difficultés de coordination de l'aide, manque d'efficacité de cette dernière, non-respect du droit et effets négatifs pour les populations concernées en raison de l'affaiblissement de l'État par d'autres acteurs de l'aide. D'où l'adoption, à partir des années 2000, de certaines mesures visant à promouvoir le partenariat, la responsabilité et la transparence, ainsi que la coordination de l'aide dans le respect du droit international. Ce sont là les objectifs qui ont inspiré les « principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire »²⁶, sorte d'éthique ou de code de conduite devant guider l'action des acteurs²⁷, ainsi que les *Lignes directrices concernant la promotion du droit humanitaire international*, particulièrement évoquées par l'UE dans le cadre de la PESC²⁸.

Ces principes, bonnes pratiques et lignes directrices sont désormais explicités dans une déclaration adoptée par les institutions de l'Union en 2008 et constituant le consensus européen sur l'aide humanitaire²⁹. Elle souligne des enjeux de l'action de l'Union et focalise particulièrement sur la nécessité d'un large partenariat entre acteurs publics et privés car, « élément fondamental et utile à l'efficacité de l'aide », le partenariat est établi pour apporter une aide responsable, « appropriée, équitable et flexible »³⁰, selon les normes du droit international et du droit interne.

nombreuses régions d'Afrique et du Sud-Est asiatique, mais aussi des pays de la région des Caraïbes et d'Amérique latine et ce, dans le cadre du mandat humanitaire de la Commission européenne, qui consiste à « sauver des vies humaines, à atténuer la souffrance ainsi qu'à protéger l'intégrité et la dignité des personnes dans le besoin ». Son action concerne l'Afrique et l'Océan indien (42 %), l'Asie (25,2 %), la zone Amérique latine, la zone Caraïbes et Pacifique (14,2 %), la zone Moyen-Orient, Méditerranée et Caucase (8,2 %). Outre le financement de l'aide humanitaire touchant les catastrophes mondiales, elle s'occupe de campagnes d'information et de communication et de l'assistance technique. Voir CE, *Aide humanitaire et protection civile : l'aide en cas de crise*, 2012, en ligne : Commission européenne <http://europa.eu/pol/hum/index_fr.htm>.

²⁶ *Principes et bonnes pratiques de Stockholm*, *supra* note 18.

²⁷ Ces normes et principes s'inspirent du document Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et Comité international de la Croix-Rouge, *Principes de comportement pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les ONG dans l'exécution de programmes de secours en cas de catastrophe*, 1994 ; du document Le Projet Sphère, *Charte humanitaire et normes minimales pour les interventions lors de catastrophes*, 2004, en ligne : Organisation mondiale de la santé <http://www.who.int/hac/techguidance/sphere_charter/fr/>; et du document OCDE, *L'évaluation et l'efficacité de l'aide : conseils pour l'évaluation de l'aide humanitaire apportée dans les situations d'urgence complexes*, (1999) en ligne : OCDE.org <<http://www.oecd.org/fr/cad/evaluationdesprogrammesdedeveloppement/2668696.pdf>>.

²⁸ CE, *Lignes directrices de l'UE concernant la promotion du droit humanitaire international*, [2005] JO, C 327 à la p 4 [*Lignes directrices concernant la promotion du droit humanitaire international*]. Ces lignes directrices sont destinées à s'appliquer aux acteurs publics ou non-étatiques qui interviennent dans le cadre de l'action de l'Union. Voir CE, *Lignes directrices de l'UE mises à jour concernant la promotion du droit humanitaire international*, [2009] JO, C 303, à la p 12. Pour plus de détails, voir Morten Knudsen, « Les lignes directrices de l'UE concernant la promotion du respect du DIH et leur mise en œuvre » dans Millet-Devalle, *supra* note 1 [Knudsen].

²⁹ CE, *Déclaration commune du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission européenne*, [2008] JO, C 25 à la p 1 [*Déclaration commune de 2008*]. Pour des commentaires, voir Paula Hokkanen et al., « Table ronde : UE et humanitaire » (2008) 19 *Humanitaire*, en ligne : *Humanitaire* <<http://humanitaire.revues.org/index436.html>>.

³⁰ Selon les termes de la *Déclaration*, l'UE est « consciente que le niveau des besoins humanitaires à l'échelle de la planète exige une approche internationale globale en partenariat avec d'autres ; il s'agirait

La promotion du droit international par l'UE commande une double remarque relative à la contribution de cette organisation au développement du droit international humanitaire et à la mise en œuvre des principes reconnus.

D'une part, on peut reconnaître que la promotion du droit constitue pour l'Union un outil important dans ses relations extérieures, qu'il s'agisse du droit international humanitaire ou d'autres branches du droit international.

En effet, depuis l'entrée en vigueur du *Traité de Lisbonne*, l'aide humanitaire de l'UE, érigée en politique à part entière aux côtés du développement³¹, sert de moyen pour promouvoir le droit international humanitaire dans des contextes de conflits armés ou non armés.

S'agissant des principes promus par l'UE au titre de l'action humanitaire, une attention accrue, attestée par l'adoption du *Traité de Lisbonne*, est portée au respect des droits de l'Homme, de la démocratie et de l'État de droit, prévus par l'article 21 de la *Version consolidée du TFUE*. C'est ce que révèle le premier paragraphe de l'article 214 prévoyant que « les actions de l'Union dans le domaine de l'aide humanitaire sont menées dans le cadre des principes et objectifs de l'action extérieure de l'Union ». Ces dispositions invitent à un double commentaire.

En premier lieu, il importe de souligner le fait qu'avec l'adoption du *Traité de Lisbonne*, une cause autre que les conflits armés, à savoir les catastrophes naturelles, a été prise en compte par un traité multilatéral, alors que le droit international humanitaire conventionnel s'attache à régir, jusque-là, le sort des personnes ne participant pas ou plus aux hostilités³². Comme il a été précisé ci-dessus, ces populations ont, certes, été prises en compte par les Nations Unies, mais seulement dans le cadre d'actes unilatéraux de l'organisation mondiale. Dorénavant, la prise en compte des catastrophes naturelles a la vertu d'étendre le champ matériel du droit primaire de l'Union à la catégorie des populations « victimes » des tremblements de terre, cyclones et tout phénomène de cette nature, de sorte que des principes du droit international humanitaire deviennent applicables dans de telles circonstances. Cette considération permet de soulever la question des liens entre les problèmes environnementaux et l'action humanitaire, aspect souligné dans le second point de ce texte.

D'où la voie au développement du droit humanitaire conventionnel, frayée par le paragraphe 4 de l'article 214 prévoyant que « l'Union peut conclure avec les pays tiers et les organisations internationales compétentes tout accord utile à la

notamment d'œuvrer au financement de l'aide par des donateurs publics nouveaux et émergents et des bienfaiteurs privés respectant les principes humanitaires. Le partenariat est un élément fondamental de la mise en œuvre de l'aide humanitaire. Aussi, l'UE serait-elle favorable à un partenariat international plus large, fondé sur le corpus existant de normes et de bonnes pratiques et réunissant les donateurs, les partenaires chargés de la mise en œuvre de l'aide et les autres intervenants, afin de garantir l'efficacité de l'action humanitaire ». *Déclaration commune de 2008, supra* note 29 aux paras 20-21.

³¹ Il importe de noter que l'une des innovations du *Traité de Lisbonne* est le titre III de la partie V du *TFUE*, intitulé « Coopération avec les pays tiers et l'aide humanitaire ». Le chapitre 3 de ce titre est intitulé « L'aide humanitaire ».

³² Sur ce point, voir Millet-Devalle, *supra* note 1; voir également Bula-Bula, *supra* note 14.

réalisation des objectifs visés au paragraphe 1 et à l'article 21 du *Traité sur l'UE* ». Dans la même veine, avec l'entrée en vigueur du *Traité de Lisbonne*, l'institution d'un « corps volontaire européen d'aide humanitaire [...] afin d'établir un cadre pour des contributions communes des jeunes Européens aux actions d'aide humanitaire de l'Union »³³, montre bien la volonté de l'UE d'accorder une place importante au domaine humanitaire.

En second lieu, le nouvel article 214, référant aux principes de l'article 21 cité plus haut, ne va pas sans rappeler les liens désormais solides entre diverses branches du droit international, notamment le droit international des réfugiés, le droit international humanitaire et le droit international des droits de l'Homme. Les rapports entre ces deux dernières branches ont été soulignés, tant par la Cour internationale de justice dans son avis consultatif du 9 juillet 2004 sur les *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*³⁴, que par l'avocate générale à la Cour de Justice de l'UE, Eleanor Sharpston qui, dans l'affaire *Ruiz Zambrano* du 30 septembre 2010 traitant des droits fondamentaux, fait remarquer que le soutien de l'UE aux projets humanitaires dans le monde entre dans le cadre du renforcement de sa politique en matière de droits fondamentaux³⁵. Et, dans la mesure où l'action humanitaire de l'Union, compétence partagée entre cette dernière et ses États membres, s'inscrit dans l'action extérieure de l'Union, elle « vise à promouvoir dans le reste du monde : la démocratie, l'État de droit, l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, le respect de la dignité humaine »³⁶. Dès lors, on comprendra mieux l'esprit des *Lignes directrices concernant la promotion des droits de l'homme dans l'action humanitaire*³⁷.

D'autre part, si l'UE participe au développement du droit international humanitaire, les principes reconnus par elle et ses États membres souffrent parfois d'un déficit dans leur mise en œuvre, notamment dans des situations de crise grave où d'autres acteurs interviennent au titre de l'assistance humanitaire. C'est

³³ Sur les démarches déjà entreprises pour la mise en place de ce Corps qui devrait être effectif en 2014 après des projets pilotes, voir Germax International Consulting Services, « Stakeholder Conference : The European Voluntary Humanitarian Aid Corps - State of Play and Next Steps », texte présenté pour la Commission européenne à Budapest, 17 juin 2011, en ligne : Commission européenne <http://ec.europa.eu/echo/files/policies/evhac/Conference_Report_final.pdf>.

³⁴ Selon la Cour, « dans les rapports entre droit international humanitaire et droits de l'Homme, trois situations peuvent dès lors se présenter : certains droits peuvent relever exclusivement du droit international humanitaire; d'autres peuvent relever exclusivement des droits de l'Homme; d'autres enfin peuvent relever à la fois de ces deux branches du droit international », *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, Avis consultatif [2004] CIJ 136 aux paras 105 et 106.

³⁵ Selon l'avocate générale, « l'UE a renforcé sa politique en matière de droits fondamentaux [...] en soutenant des projets humanitaires à travers le monde ». *Gerardo Ruiz Zambrano c Office national de l'emploi (ONem)*, C-34/09, [2010] CJUE au para 154.

³⁶ Voir le paragraphe 1 de l'article 21 de la version consolidée du *Traité de Lisbonne* (modifications en vigueur le 1^{er} décembre 2009), portant *Version consolidée du Traité sur l'Union européenne*, 7 février 1992, 83 JO, 13 (entrée en vigueur 1^{er} novembre 1993) [*Version consolidée du Traité sur l'UE*].

³⁷ Conseil de l'Union européenne, *Lignes directrices : droits de l'homme et droit international humanitaire*, Bruxelles, 2009, en ligne : Commission européenne <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC8308123FRC.pdf>.

particulièrement le cas pour les dispositions de l'article 214 paragraphe 2 du *TFUE*, prévoyant que « les actions d'aide humanitaire sont menées conformément aux principes du droit international et aux principes d'impartialité, de neutralité et de non-discrimination »³⁸. Que l'on considère des pratiques étatiques ou d'acteurs non étatiques – mentionnées plus bas –, le contexte haïtien permet d'illustrer les propos.

En effet, dans des situations complexes – comme la crise humanitaire occasionnée par le séisme du 12 janvier 2010 en Haïti – où un État fait preuve d'impuissance, certaines actions peuvent laisser une part de suspicion sur le respect de certains principes fondamentaux du droit international, dont l'égalité souveraine des États et le non recours à la force armée, prévus par la *Charte*. Par exemple, le débarquement de 11 000 soldats américains en Haïti au lendemain du séisme du 12 janvier 2010 a été qualifié de « mélange de genre militaro-humanitaire »³⁹, ce qui a poussé la presse à évoquer l'existence d'un incident diplomatique entre la France et les États-Unis⁴⁰.

Le juriste qui se veut classique trouverait certes des interrogations quant à la licéité de la présence de cette force étrangère sur le territoire de l'État haïtien et l'inexistence de protestation ferme de la part de l'UE sur le terrain, mais la situation a été considérée comme couverte, au final, par un accord tacite, compte tenu de l'ampleur de la situation et de l'incapacité des autorités en place à répondre aux besoins de la population gravement touchée⁴¹. De la même façon, dans le contexte particulier d'Haïti, les principes d'humanité, d'impartialité et d'indépendance qui doivent guider l'attribution de l'aide, trouvent des limites, car souvent, celle-ci fait fausse route et il devient difficile d'identifier ses vrais bénéficiaires, le plus souffrant n'étant pas toujours – le mieux – servi⁴².

Sur un autre plan, s'agissant des valeurs placées au rang des principes que l'Union souhaite promouvoir dans le cadre de l'action humanitaire, les acteurs de l'aide vacillent entre acceptation et difficultés de mise en œuvre. Au titre de l'acceptation, à la suite de la *Charte de Paris pour une nouvelle Europe*⁴³, les États, y

³⁸ Version consolidée du *TFUE*, *supra* note 4, art 214(2).

³⁹ Christophe Ayad, « Haïti sous la coupe de Washington », *Libération* (21 janvier 2010) en ligne <http://www.liberation.fr/monde/0101614844-haiti-sous-la-coupe-de-washington>.

⁴⁰ *Ibid*; Voir aussi Aislinn Laing et Tom Leonard, « US accused of “occupying” Haiti as troops flood in », *The Telegraph* (18 janvier 2010) en ligne : [The Telegraph.co.uk <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/central-americaandthecaribbean/haiti/7020908/US-accused-of-occupying-Haiti-as-troops-flood-in.html>](http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/central-americaandthecaribbean/haiti/7020908/US-accused-of-occupying-Haiti-as-troops-flood-in.html).

⁴¹ Christophe Ayad, « Le pays n'est pas sous tutelle : interview avec René Préval, chef de l'État haïtien », *Libération* (21 janvier 2010) en ligne : [Libération.fr <http://www.liberation.fr/monde/0101614845-le-pays-n-est-pas-sous-tutelle>](http://www.liberation.fr/monde/0101614845-le-pays-n-est-pas-sous-tutelle).

⁴² Sur des critiques et témoignages relatifs à la destination de l'aide humanitaire en Haïti, voir Max E Chauvet, « Haïti, la république des ONG », *Courrier international* (3 février 2011) en ligne : [Courrier international.com <http://www.courrierinternational.com/article/2011/02/03/haiti-la-republique-des-ong>](http://www.courrierinternational.com/article/2011/02/03/haiti-la-republique-des-ong) [Chauvet]; Voir également Bill Quigley et Amber Ramanauskas, « Mais où diable est passé l'argent de la reconstruction? », *Courrier international* (12 janvier 2012) en ligne : [Courrier international.com <http://www.courrierinternational.com/article/2012/01/12/mais-ou-diable-est-passe-l-argent-de-la-reconstruction>](http://www.courrierinternational.com/article/2012/01/12/mais-ou-diable-est-passe-l-argent-de-la-reconstruction) [Quigley et Ramanauskas].

⁴³ *Charte de Paris pour une nouvelle Europe*, 19-21 novembre 1990, en ligne : [Organisation pour la sécurité et la coopération.org <http://www.osce.org/fr/mc/39517>](http://www.osce.org/fr/mc/39517).

compris les membres de l'Union, ont renouvelé, au sein de l'ONU, leur attachement aux droits de l'Homme et aux libertés fondamentales universelles et ce, de la Conférence mondiale de Vienne de 1993 sur les droits de l'Homme⁴⁴ au Sommet mondial de 2005⁴⁵, en passant par la *Déclaration du Millénaire* de 2000⁴⁶.

Toutefois, si une place considérable est accordée à ces valeurs dans les actions extérieures de l'UE, une attention mérite d'être portée au contenu du message que l'Union souhaite transmettre aux États tiers, et le sens que peut prendre ce message au niveau national. En effet, l'UE utilise certes le dialogue politique, les déclarations publiques et les condamnations de violations des droits de l'Homme, des sanctions, le soutien à la justice internationale pénale comme moyens de mise en œuvre des principes mentionnés ci-dessus⁴⁷, mais il reste encore beaucoup à faire pour l'effectivité du respect des droits et libertés. Par exemple, la communauté internationale promeut l'instauration de l'État de droit à l'échelle nationale comme garant des droits et libertés de la personne⁴⁸. Néanmoins, dans certains contextes, comme celui d'Haïti, le degré d'appropriation du principe de primauté du droit ne permet pas d'aboutir à un respect significatif des normes régissant l'action humanitaire.

2. L'ACTION HUMANITAIRE EN HAÏTI, DOMAINE ATTESTANT DES DIFFICULTÉS DU RESPECT DU DROIT

Faisant partie de la région des Caraïbes et ancienne colonie française devenue indépendante le 1^{er} janvier 1804, Haïti, en matière de régimes politiques, a expérimenté au cours de son histoire, des modèles aristocratiques, allant de l'empire à la république en passant par la royauté « et, ici et là, des républiques présidentielles avec des variantes plus ou moins libérales [...], plus ou moins autocratiques [...],

⁴⁴ Voir le préambule de Conférence de Vienne de 1993 sur les droits de l'Homme, *Déclaration et programme d'action de Vienne*, A/CONF.157/23, Vienne, 12 juillet 1993.

⁴⁵ Cette déclaration contient un « engagement à défendre et promouvoir activement tous les droits de l'Homme, l'État de droit et la démocratie, dont nous savons qu'ils sont interdépendants, se renforcent mutuellement et font partie des valeurs et principes fondamentaux, universels et indivisibles de l'Organisation des Nations Unies ». *Document final du Sommet mondial de 2005*, Rés AG 60, Doc off AG NU, 60^e sess, Doc NU A/RES/60/1 (2005) au para 119.

⁴⁶ En ce sens, voir le cinquième point de la *Déclaration du Millénaire*, Rés AG 55/2, Doc off AG NU, 55^e sess, Doc NU A/55/L.2 (2000), par laquelle les États conviennent de n'épargner « aucun effort pour promouvoir la démocratie et renforcer l'État de droit, ainsi que le respect de tous les droits de l'Homme et libertés fondamentales reconnus sur le plan international, y compris le droit au développement ».

⁴⁷ Sur les mécanismes par lesquels l'Union promeut le droit international humanitaire, voir Knudsen, *supra* note 28.

⁴⁸ Sur ces questions, voir, Société française pour le droit international, *L'État de droit en droit international, Actes du colloque de Bruxelles de 2008*, Paris, Pedone, 2009; Jean d'Aspremont, *L'État non démocratique en droit international. Étude critique du droit international positif et de la pratique contemporaine*, Paris, Pedone, 2008; Per Bergling, *Rule of law on the international agenda: international support and judicial reform in international administration, transition and development co-operation*, Intersentia, Antwerp, 2006.

assorties parfois de la présidence à vie »⁴⁹. Producteur d'une riche littérature enrichie par, entre autres, Jacques Roumain, Jacques Stéphen-Alexis, Franketienne, Dany Laferrière, Lionel Trouillot, René Depestre, Marie Chauvet, Evelyne Trouillot, mais aussi terre de Nemours Jean-Baptiste, le père du Kompa, la musique locale haïtienne devenue également populaire hors des frontières nationales, ce pays a néanmoins été le théâtre de « luttes de pouvoir » et de catastrophes naturelles aux conséquences lourdes⁵⁰, ce qui fait souvent oublier cette richesse culturelle.

Par ailleurs, Haïti hérite du système romano-germanique, puisqu'au début du XIX^e siècle, le pays a adopté des codes utilisés en France, sans les adapter aux réalités locales. En général, le système de justice du pays est reconnu comme étant miné, entre autres, par un droit désuet, par l'impunité, par de mauvaises conditions de travail, par un manque relatif de formation adéquate des magistrats et d'autres acteurs du secteur de la justice, ce qui n'offre pas un cadre propice à l'effectivité des droits et libertés garantis dans un État de droit⁵¹. Et, dans ce contexte, le domaine humanitaire constitue un bon exemple de matière où le droit est relégué au second plan.

L'histoire de l'action humanitaire en Haïti remonte à la signature du Concordat du 28 mars 1860 accordant à des religieux le droit de s'engager dans des œuvres sociales⁵². Ces derniers ont été suivis par les actions de l'organisation catholique Relief Service vers 1950, alors que sous François Duvalier, vers 1960, l'Église catholique va prendre position en faveur des paysans laissés pour compte. Plus tard, face à la détérioration de la situation, des organisations non gouvernementales (ONG), considérées comme acteurs du développement, vont inspirer l'adoption du *Décret du 13 décembre 1982 réglementant l'implantation et le*

⁴⁹ À cet égard, on peut mentionner : l'empire de Dessalines (1805-1806), la république de Pétion (1806-1808), la royauté de Christophe dans le Nord (1811-1820), l'empire de Soulouque (1849-1859), des républiques présidentielles avec des variantes plus ou moins libérales (Constitutions de 1843, 1867, 1889, et 1932 entre autres), assorties parfois de la présidence à vie (Constitutions de 1846, 1878, 1935 et 1964). Voir à ce sujet, Claude Moïse, *Une constitution dans la tourmente : le nouveau régime politique haïtien et la crise nationale (1987-1993)*, Montréal, Images, 1994 à la p 19.

⁵⁰ Voir la partie II ci-dessous.

⁵¹ Sur les difficultés du système de justice d'Haïti, on consultera avec profit OÉA, Commission interaméricaine des Droits de l'Homme, *Haïti: Justice en déroute ou l'État de Droit? Défis pour Haïti et la Communauté Internationale*, Doc off OEA/Ser.L/V/II.123 (2005); Jacquelin Montalvo-Despeignes, *Le droit informel haïtien : approche socio-ethnographique*, Paris, Presses de l'Université de France, 1976; Gilles Paisant, dir, *De la place de la coutume dans l'ordre juridique haïtien : bilan et perspectives à la lumière du droit comparé, Actes du colloque tenu les 29 et 30 novembre 2001 à Port-au-Prince*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2003; Jamal Bénomar, « Rule of Law Technical Assistance in Haïti: Lessons Learned », Conférence conjointe de la Banque mondiale et du gouvernement de Russie, présenté à Saint-Petersbourg, 18-12 juillet 2001, en ligne : United Nations Rule of Law <<http://www.unrol.org/doc.aspx?d=2113>>; Gérard Barthélémy, « Pouvoir et justice en Haïti : réflexions sur la culture judiciaire en Haïti » (2001) 2 *Sistemas Judiciales*; Bernard H Gousse, « L'indépendance judiciaire en Haïti » (2002) 3 *Sistemas Judiciales* 100; Patrick Pierre-Louis, « La réforme de la justice en Haïti ou les affaires d'un défi » (2002) 3 *Sistemas Judiciales* et « Le système juridique haïtien : entre ordre étatique et ordre coutumier » (2004) 4 *Sistemas Judiciales* 103. Ces articles sont tous disponibles sur le site internet de la revue *Sistemas Judiciales* <<http://www.sistemasjudiciales.org>>.

⁵² *Convention entre S. S. le souverain pontife Pie X et Son Excellence Fabre Geffrard, président de la République d'Haïti*, 28 mars 1860, en ligne : <http://www.haiti-reference.com/religion/catholique/documents/concordats/accord_1860.php>.

*fonctionnement en Haïti des ONG d'aide au développement*⁵³.

Par la suite, le départ de Jean-Claude Duvalier en 1986, et les coups d'État ultérieurs, vont favoriser l'arrivée, dans le pays, d'une vague d'ONG qui se posent en acteurs de changement⁵⁴. C'est dans ce contexte qu'a été adopté le *Décret du 14 septembre 1989 modifiant celui de 1982 régissant les ONG*⁵⁵. Enfin, face à l'incapacité grandissante de l'État haïtien de répondre aux besoins sociaux de la population, notamment en matière de santé et d'éducation, et à cause des catastrophes naturelles ayant frappé Haïti de 2004 à 2010, les ONG dites humanitaires implantées dans le pays sont difficilement chiffrables⁵⁶. En même temps, des dérives ont conduit à l'élaboration d'un projet de loi pour un meilleur encadrement interne de l'action des ONG, y compris dans le domaine humanitaire⁵⁷.

Aussi cette réalité prouve-t-elle que le climat n'est pas susceptible de favoriser le respect du droit régissant la matière humanitaire. En effet, non seulement les ONG fonctionnant illégalement ne sont soumises à aucun contrôle sur le territoire de l'État mais, de plus, nombreuses sont celles reconnues qui ne respectent pas leurs obligations, dont celles relatives à la fourniture d'un rapport annuel d'activités et à l'inscription des actions dans un plan national ou local de développement, obligations prévues par le *Décret du 14 septembre 1989*, précité. Dans cette optique, le partenariat de l'UE avec de telles ONG dans le domaine humanitaire saurait difficilement concorder avec le principe d'État de droit, même si l'Union exige que l'aide humanitaire soit fondée sur une évaluation rigoureuse.

Au surplus, comme en atteste la situation relative à la crise humanitaire en Haïti après le 12 janvier 2010, le manque de transparence qui caractérise l'action de certains partenaires⁵⁸ a pour effet de renforcer la puissance incontrôlée d'acteurs non étatiques dans un système où le droit ne trouve qu'une application très limitée, au détriment du renforcement institutionnel. C'est ce que révèle un rapport cinglant sur l'aide d'urgence en Haïti et la reconstruction du pays :

Nongovernmental organizations (NGOs) and private contractors have been

⁵³ Voir Ertha Pascal Trouillot, *Code de lois usuelles*, vol 2, Montréal, SEMIS, 1998 à la p 86.

⁵⁴ Pour une étude approfondie de la problématique des ONG en Haïti, voir Sauveur Pierre Étienne, *Haïti : l'invasion des ONG*, Montréal, CIDIHCA, 1997; Franklin Midy, « Le mouvement social haïtien pour le changement : les ONG haïtiennes et l'aide canadienne », (1991) 41 *Nouvelles pratiques sociales* 65.

⁵⁵ République d'Haïti, Ministère de la planification et de la coopération externe (MPCE), *Décret du 14 septembre 1989 modifiant la loi du 13 décembre 1982 régissant les ONG*, 14 septembre 1989, MPCE/UCAONG/2010.

⁵⁶ Alors que les ONG pullulent dans le pays, il n'y a qu'un nombre limité d'ONG reconnues par l'État haïtien. Voir République d'Haïti, MPCE, Unité de coordination des activités des ONG (UCAONG), *Liste actualisée des ONG actives en Haïti, exercice fiscal 2011-2012*, en ligne : MPCE.gouv.ht <<http://www.mpce.gouv.ht/listeongactives.pdf>>.

⁵⁷ Voir République d'Haïti, MPCE, *Projet de loi fixant le statut des organisations non gouvernementales et régissant leur implantation et leur fonctionnement en Haïti*, en ligne : <<http://www.cliohaiti.org/index.php?page=document&p=24>>.

⁵⁸ Sur les difficultés de collaboration entre l'État et les ONG, voir Cadre de Liaison Inter ONG-Haïti (CLIO), *Colloque sur la nature et les rôles que devront jouer les ONG dans la définition et la mise en oeuvre d'un plan de développement équitable et durable dans le pays tenu le 16 janvier 2007*, en ligne : Clio-Haïti.org <<http://www.cliohaiti.org/index.php?page=document&p=20>>.

*the intermediate recipients of most of these funds. The Government of Haiti has received just 1 percent of humanitarian aid and somewhere between 15 and 21 percent of longer-term relief aid. As a result, NGOs and private contractors in Haiti have built an extensive infrastructure for the provision of social services. Yet, these entities appear to have limited accountability; despite the use of public funds, there are few evaluations of services delivered, lives saved, or mistakes made. Most importantly, Haitians are disillusioned with the overall lack of progress and with the lack of transparency and accountability.*⁵⁹

Au vu de ces considérations, il importe de reconnaître que l'encadrement de l'action humanitaire de l'Union souffre de sérieuses limites, en particulier en raison de la faiblesse de l'État dans lequel intervient cette action. Une telle situation peut considérablement nuire à l'efficacité de l'aide, pourtant exigée par l'Union, d'autant plus que la diversité d'acteurs peut ébranler les efforts voulus pour une aide de qualité.

B. L'aide humanitaire de l'Union entre diversité d'acteurs et exigence d'efficacité

En Haïti, à la suite du séisme de magnitude 7.3 sur l'échelle de Richter qui a frappé le pays le 12 janvier 2010, et dont les victimes en morts, blessés et déplacés ont été difficilement chiffrables – même si le nombre de morts a été évalué à près de 220 000⁶⁰ – la Commission européenne a fourni au total 158,5 millions d'euros en aide humanitaire⁶¹. Par ailleurs, en 2010-2011, 30 millions d'euros ont été alloués pour répondre à des besoins nés de l'introduction du choléra en Haïti, notamment pour apporter de l'eau potable et mettre en place des installations sanitaires (latrines, douches, bassins), aux côtés du financement, par la Commission, de centres de traitement du choléra⁶² que les Casques bleus onusiens ont été accusés d'avoir introduit dans le pays en octobre 2010⁶³.

⁵⁹ Vijaya Ramachandran et Julie Walz, *Haiti: Where Has All the Money Gone? - Policy Paper 004*, Washington, Center for Global Development (CGD), 2012, en ligne : CGD.org <<http://www.cgdev.org/content/publications/detail/1426185>> [Ramachandran et Walz].

⁶⁰ Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), « Le PNUD en Haïti : à propos d'Haïti », 2012, en ligne : UNDP.org <<http://www.ht.undp.org/content/haiti/fr/home/countryinfo>>.

⁶¹ Par secteur, l'aide de l'UE concerne : la construction des abris d'urgence pour 1,5 millions de personnes; une aide logistique et la construction de camps (distribution de tentes, matériaux de construction et construction d'abris provisoires), la fourniture de kits permettant de construire des logements en bois pouvant résister aux ouragans et aux tremblements de terre à plus de 20 000 familles, l'eau et l'assainissement; la nourriture et nutrition assurée aux femmes enceintes et aux jeunes mamans, touchant ainsi 4 millions d'Haïtiens dans les premiers mois suivant le séisme; la santé, la réduction des risques de catastrophes; la coordination, notamment avec le Bureau de la coordination de l'aide humanitaire de l'ONU, la protection des gens dans les camps. Voir CE, *Factsheet - Haïti deux ans après : Les actions de la Commission européenne pour reconstruire le pays*, janvier 2012 en ligne : Commission européenne <http://eeas.europa.eu/delegations/haiti/documents/eu_haiti/action_eu_en_haiti_fr.pdf> [Haïti deux ans après].

⁶² *Ibid.*

⁶³ Amélie Baron, « Haïti : la polémique sur l'origine de l'épidémie de choléra est relancée » *Radio France Internationale* (8 mars 2012) en ligne : RFI.fr <<http://www.rfi.fr/ameriques/20120308-haiti-polemique-origine-epidemie-cholera-est-relancee>>.

Derrière ces actions, se trouvent des acteurs inégaux en droits et obligations, qui se sont mobilisés pour venir en aide à Haïti. Toutefois, s'ils jouent tous un rôle qu'il serait injuste de méconnaître, ces derniers peinent à fournir une aide efficace et productive pour les bénéficiaires, à cause de l'existence d'une double crise de coordination et de confiance caractérisant l'action menée en Haïti, laissant ainsi planer un doute sérieux sur l'avenir d'un partenariat prometteur pour les populations concernées.

1. LE DÉFI DE COORDINATION DE L'AIDE SUR LE TERRAIN, ENTRAÎNÉ PAR LA DIVERSITÉ D'ACTEURS

Le principe du partenariat est au cœur de l'action humanitaire de l'Union car, pour l'essentiel, c'est elle qui procède au financement de l'aide, lequel est réparti entre l'État sur le territoire duquel intervient cette dernière, des ONG, le Mouvement international de la Croix-Rouge⁶⁴ et des agences de l'ONU⁶⁵, agissant tous, en principe, pour les populations concernées par l'aide, ce qui n'empêche pas certaines populations de se demander si elles sont bénéficiaires ou partenaires⁶⁶.

Dès lors, si les actions que finance l'UE à l'aide du budget général et du Fonds européen de développement (FED) « peuvent être mises en œuvre soit à la demande d'organismes et organisations internationales ou non gouvernementales, d'un État membre ou du pays tiers bénéficiaire, soit à l'initiative de la Commission »⁶⁷, l'aide humanitaire de l'Union fait intervenir de plus en plus d'acteurs de l'Union qui, peu à peu, modifient de surcroît les procédures en la matière. Aussi, conformément au *Règlement concernant l'aide humanitaire de 1996*⁶⁸, revenait-il au départ à la Commission, assistée par un comité de l'aide humanitaire, de fixer les conditions d'allocation, de mobilisation et de mise en œuvre des aides, de décider des interventions d'urgence et de la poursuite des actions engagées.

Dorénavant, le directeur général et le commissaire chargés de l'aide humanitaire⁶⁹ bénéficient, respectivement, d'une procédure de délégation et d'habilitation⁷⁰, alors qu'en vertu de l'article 214 paragraphe 3 de la *Version*

⁶⁴ Sans entrer dans les détails, il importe de rappeler que le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge regroupe le Comité international de la Croix-Rouge, la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ainsi que les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

⁶⁵ Si l'ONU s'occupe de la coordination de l'aide humanitaire avec son Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA), sont également concernés : le Haut Commissariat pour les Réfugiés (HCR), le Programme alimentaire mondial (PAM), l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et le Haut Commissariat aux droits de l'Homme (HCDH).

⁶⁶ Voir François Grünewald, dir, *Bénéficiaires ou partenaires : quels rôles pour les populations dans l'action humanitaire?*, Paris, Karthala, 2005.

⁶⁷ Voir *Règlement du 20 juin 1996*, supra note 2 à l'art 6.

⁶⁸ *Ibid* à l'art 11 et 13.

⁶⁹ Le poste de commissaire de l'UE chargée de la coopération internationale, de l'aide humanitaire et de la réponse aux crises, créé en 2010 est occupé depuis par la bulgare Kristalina Georgieva.

⁷⁰ Par la procédure de délégation « la Commission a délégué au Directeur de la Direction générale de l'aide humanitaire (ECHO) la compétence pour les "décisions de première urgence", dans le cadre de

consolidée du TFUE, « le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, établissent les mesures définissant le cadre dans lequel sont mises en œuvre les actions d'aide humanitaire de l'Union »⁷¹. Il faut remarquer que le rôle du Parlement européen dans l'aide humanitaire est représenté par le poste de Rapporteur permanent pour l'aide humanitaire (créé en 2006) occupé actuellement par Michèle Striffler et ayant pour mandat « la protection des intérêts budgétaires de l'aide humanitaire, le contrôle de la mise en œuvre des programmes humanitaires de l'UE et le maintien de contacts étroits avec la communauté humanitaire »⁷². Une fois les procédures prévues mises en place, les acteurs de l'UE vont interagir avec des partenaires pour la fourniture de l'aide humanitaire. Mais, qu'en est-il de la coordination et de l'évaluation de cette dernière?

Il va sans dire que la diversité d'acteurs s'accompagne souvent d'une diversité de pratiques. Or, l'UE veut une aide fournie selon le principe de complémentarité. À cette fin, elle œuvre à une certaine coordination de l'aide en cherchant une double cohérence. D'une part, elle veille à la cohérence entre ses activités et celles des États membres. D'autre part, l'UE mise sur la coordination de l'aide humanitaire aux côtés des Nations Unies. Néanmoins, la réalité met souvent en péril ces principes. En ce sens, la situation d'Haïti peut servir la démonstration.

En effet, après le tremblement de terre, l'ONU, l'UE, le Canada, les États-Unis et la France, entre autres, se sont mobilisés pour venir en aide à la population haïtienne. Mais, face à l'ampleur de la crise, les acteurs n'ont pas su trouver une formule adéquate pour coordonner leurs actions. Dans ces conditions, si les premiers jours de la crise ont montré l'incapacité des acteurs, deux ans après, le cri de la population semble témoigner encore des faiblesses de la réponse internationale à la catastrophe. Et, comme il sera démontré plus loin, ces difficultés ne font que s'amplifier lorsqu'on considère la situation politique, sociale et culturelle entourant les interactions entre la population et les autres acteurs de l'aide.

Sans méconnaître l'importance des actions menées, il importe de reconnaître que, du rôle joué par les États-Unis au lendemain du séisme, aux actions de la Commission intérimaire pour la reconstruction d'Haïti (CIRH), chargée de la coordination de l'aide (à court et à long terme), en passant par l'action du Bureau de la coordination de l'aide humanitaire des Nations Unies, l'aide humanitaire fait face à de sérieux problèmes, qu'il s'agisse de l'inscription des actions dans un plan commun, de la manière de la fournir sur le terrain ou de la gestion des fonds.

certaines limites (montant maximum de 3 millions d'euros, durée de l'action de 3 mois maximum) », alors que par la délégation, [...] le Commissaire chargé de l'aide humanitaire a le pouvoir de décision pour les actions d'urgence jusqu'à un montant de 30 millions d'euros et pour une période de maximum 6 mois ainsi que pour les décisions "non urgentes" pour un maximum de 10 millions d'euros. Ces décisions font l'objet d'une procédure de consultation (Cabinet, Interservice). Les décisions d'urgence dépassant 10 millions d'euros et de non-urgence dépassant 2 millions d'euros requièrent l'approbation du Comité d'aide humanitaire ». Sur ces différentes procédures de la Commission, voir *Règlement du 20 juin 1996*, *supra* note 2.

⁷¹ *Version consolidée du TFUE*, *supra* note 4.

⁷² Anna Caprile et Pekka Hakala, « L'aide humanitaire », Note, 2001, en ligne : Parlement européen <http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/fr/FTU_6.5.3.pdf>.

L'UE comprend ce défi de coordination. Sur ce point, outre un rapport du Parlement européen qui a explicitement reconnu « l'insuffisance de la coordination de l'aide par l'ONU en Haïti »⁷³, la commissaire de l'UE chargée de la coopération internationale, de l'aide humanitaire et de la réponse aux crises, Kristalina Georgieva, a dit que : « la collaboration multilatérale en Haïti avait un impact positif, mais prendrait du temps à se développer complètement. Vous pouvez voir dans les camps lorsqu'il y a une collaboration : l'organisation des camps est meilleure, la sécurité est renforcée »⁷⁴, avant d'ajouter que « [p]etit à petit, avec le temps, nous devons assister à un plus grand rôle pour la société civile et les ONG locales et une fonction moindre pour les ONG internationales, mais nous n'y sommes pas encore »⁷⁵.

L'Union veut contrer ces faiblesses en procédant au contrôle de l'aide qu'elle finance. Dans cette optique, la Commission, par l'intermédiaire de la DG ECHO, est chargée, non seulement de l'instruction des dossiers et de la sélection des partenaires, mais aussi du suivi et de l'évaluation des actions humanitaires entreprises dans le respect des procédures budgétaires, auquel veille la Cour des comptes de l'Union. Aussi, de façon à contrôler si les objectifs visés ont été atteints, la Commission soumet-elle un rapport annuel au Parlement européen et au Conseil, avec, entre autres, des renseignements sur les actions financées, ainsi que les acteurs qui ont participé à leur mise en œuvre⁷⁶.

Néanmoins, là encore, il apparaît difficile d'avoir une évaluation objective, car, même si l'UE est liée à certains partenaires, notamment les ONG, par un contrat cadre de partenariat, étant donné qu'à l'échelle nationale, certains acteurs ne fournissent parfois aucun renseignement sur leurs activités, contrairement à ce qui est prescrit la législation interne⁷⁷, il n'est donc pas hasardeux de penser qu'un rapport soumis à l'Union puisse ne pas révéler la réalité des faits sur le terrain.

La coordination de l'aide n'est pas le seul problème de cette diversité d'acteurs. Cette dernière entraîne également un blocage dans la prise de décisions appropriées sur le terrain en raison d'objectifs et philosophies souvent différents de chacun⁷⁸. À cet égard, le professeur Bula-Bula a fait remarquer qu'en face d'une « galaxie humanitaire [...] il faut craindre, à juste titre, un mélange contre-nature entre humanitarisme et affairisme »⁷⁹. En Haïti, par exemple, qu'y a-t-il de plus concluant entre des acteurs qui veulent le départ des gens des camps de fortune et

⁷³ Voir CE, *Rapport du Parlement européen sur le contrôle budgétaire de l'aide humanitaire de l'UE gérée par ECHO (2011/2073(INI))*, Bruxelles, Parlement, 2012 au para 55 [*Rapport du Parlement*].

⁷⁴ « Haïti : la société civile veut un plus grand rôle dans la reconstruction », *Integrated Regional Information Networks* (30 mars 2010) en ligne : IRIN News.org <<http://www.irinnews.org/fr/Report/88621/HA%C3%8FTI-La-soci%C3%A9t%C3%A9-civile-veut-un-plus-grand-r%C3%B4le-dans-la-reconstruction>> [« La société civile veut un plus grand rôle »].

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ Pour plus de détails, voir le *Rapport du Parlement*, *supra* note 73 et le *Règlement du 20 juin 1996*, *supra* note 2.

⁷⁷ Voir Quigley et Ramanauskas, *supra* note 42.

⁷⁸ Pour une étude approfondie d'approches critiques sur l'action humanitaire, voir Michael Barnett et Thomas G Weiss, *Humanitarianism Contested: Where Angels Fear to Tread*, New York, Routledge, 2011; voir aussi Verna et Verna, *supra* note 10.

⁷⁹ Bula-Bula, *supra* note 14 aux pp 63-64.

ceux qui veulent le contraire, car les camps font leurs affaires?

Une telle situation freine des actions productives, au risque de voir la population continuer de souffrir grandement, alors même que de nombreuses institutions se proposent de l'aider. Le proverbe haïtien « *Kabrit anpil mèt mouri nan solèy* »⁸⁰, exprime bien cette réalité. S'agissant de la gestion de la crise en Haïti par exemple, l'ONG Architectes de l'urgence a fait remarquer que

les projets de reconstruction sont nombreux mais ne sont pas toujours cohérents ni coordonnés. Chaque organisme tente d'imposer sa vision de la reconstruction, chacun suit ses propres priorités, tout en prônant une coopération internationale qui semble difficile.⁸¹

D'où un fort courant critique qui dénonce l'action de certains de ces acteurs porteurs de projets conformes aux attentes de bailleurs internationaux, projets, soit mal exécutés, soit mal conçus relativement à leur contexte d'implantation, caractérisant ainsi ce que le professeur Franklin Midy traduit par la formule « beaucoup d'aide verticale d'en haut, peu de solidarité sur un pied d'égalité humaine »⁸². Ce manque de vision commune est doublé d'un autre facteur servant de blocage à une action cohérente : le manque de confiance qui caractérise les interactions entre les acteurs.

2. LE MANQUE DE CONFIANCE RÉCIPROQUE AU SEIN DES ACTEURS, UN OBSTACLE À UNE ACTION CONCERTÉE EN FAVEUR DES POPULATIONS TOUCHÉES

C'est une évidence que les échanges constructifs entre les humains se fondent sur la confiance. L'action humanitaire ne saurait y échapper. Pourtant, les acteurs sont de plus en plus confrontés à un manque de confiance quasi généralisé⁸³, barrant ainsi la route à toute action de grande envergure en faveur de la population.

Particulièrement soulevé après le 12 janvier 2012, lors de la Conférence internationale des donateurs pour un nouvel avenir en Haïti qui s'est tenue à New York⁸⁴, ce problème se manifeste de façon réciproque et selon un réseau

⁸⁰ Transcrit en alphabet phonétique international « kabrit âpil met mouri nâ solèj » et traduit littéralement en français par « la chèvre qui a plusieurs maîtres, meurt de chaleur en plein soleil » (sous-entendu, faute de soin) [Notre traduction].

⁸¹ Architectes de l'urgence, « Reconstruction en Haïti : deux ans après le séisme », Conférence Architectes de l'urgence présentée à Paris le 10 janvier 2012 [non-publiée] en ligne : <http://www.archi-urgent.com/index.php?option=com_content&task=view&id=126&Itemid=550>.

⁸² Franklin Midy, « Haïti SOS : aide internationale à la reconstruction, solidarité pour la reconstruction nationale » dans Andrea Martinez, Pierre Beaudet et Stephen Baranyi, *Haïti aujourd'hui, Haïti demain : regards croisés*, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa, 2011, 67.

⁸³ Patrick Jean-Baptiste, « Haïti-reconstruction : la pyramide des acteurs », *Haïti Press Network* (1^{er} juin 2010) en ligne : <<http://www.hpnhaiti.com/site/index.php/societe/106-haiti-reconstructionla-pyramide-des-acteurs>> [Jean-Baptiste].

⁸⁴ Sur ces questions, voir « A Voice for the Voiceless », *Conférence internationale des donateurs pour un nouvel avenir en Haïti*, New York, 31 mars 2010 en ligne : <<http://www.haiticonference.org/french/documents.html>>.

d'oppositions binaires : population/gouvernement⁸⁵; ONG locales/ONG internationales ou étrangères⁸⁶; communauté internationale/gouvernants haïtiens⁸⁷. Sur ce dernier point, sont concluants, les propos de l'envoyé spécial des Nations Unies à Haïti, Bill Clinton :

S'il est vrai qu'Haïti a pris la décision de construire un pays véritablement indépendant, autosuffisant et moderne, digne de ses habitants pour la première fois [...], s'il est vrai que les éléments de la société haïtienne qui ont été trop longtemps négligés et exclus du processus de décision s'y dirigent plus que jamais, alors nous devons nous demander comment cela devrait changer ce que font les ONG en Haïti.⁸⁸

La corruption qui affaiblit le secteur public, ainsi qu'un manque de vision commune chez les acteurs entraînant parfois une confusion entre affairisme et humanitarisme, sont les deux grands facteurs évoqués comme étant à la base de cette crise de confiance, exprimée par les acteurs tant nationaux qu'internationaux⁸⁹. Les conséquences d'une telle situation sont connues : non-décaissement des promesses faites à l'État, évitement des acteurs publics au profit d'acteurs privés, manque de transparence dans l'utilisation des fonds reçus par ces derniers et difficultés pour la population de voir où se retrouve une grande partie de l'aide⁹⁰.

Or, ce sont ces obstacles que devra vaincre l'action humanitaire si l'on veut mieux aider les populations touchées. En effet, il apparaît regrettable que les acteurs de l'aide puissent capitaliser sur ces facteurs pour justifier des omissions ou des actions peu efficaces, alors que l'aide financée est destinée à soulager la souffrance humaine. Dès lors, donateurs, intermédiaires et receveurs de l'aide, devraient miser sur leur responsabilité respective et non chercher à accuser d'autres acteurs. Dans ces circonstances, on ne peut que souhaiter l'application, par les acteurs publics et privés, des règles visant à la transparence, dont l'Union et le droit interne font la promotion. Même s'il ne constitue qu'une facette du problème, ce recours à la primauté du droit serait un message clair sur la volonté de pallier le manque de confiance connu de tous.

⁸⁵ Jean-Baptiste, *supra* note 83.

⁸⁶ Ernst Mathurin, *Comprendre le déficit de participation des ONGs haïtiennes au sein du CLIO*, Cadre de liaison Inter-ONG Haïti, Port-au-Prince, décembre 2008, aux pp 19-30, en ligne : <http://www.pfhs.ch/doc/doc_fich/09.01%20CLIO%20et%20ONG%20ha%C3%AFtiennes.pdf>.

⁸⁷ Le discours misant sur la responsabilité et la transparence traduit bien ce manque de confiance. Voir Conférence internationale des donateurs pour un nouvel avenir en Haïti, *Déclaration des coorganisateur et coprésidents*, 30 mars 2010, en ligne : <<http://www.haiticonference.org/french/communiqu.html>> [Conférence internationale des donateurs]; Conférence UE-République d'Haïti, *Document stratégie pays révisé entre l'UE et Haïti et Programme indicatif national pour la période 2008-2013*, 6 mars 2012 en ligne : <http://eeas.europa.eu/delegations/haiti/documents/eu_haiti/document_strategique_2011_2012_fr.pdf> [Conférence UE-République d'Haïti].

⁸⁸ « La société civile veut un plus grand rôle », *supra* note 75.

⁸⁹ Grégoire Allix, « Reconstruction d'Haïti : le casse-tête de la corruption », *Le Monde* (2 février 2010) en ligne : http://www.lemonde.fr/ameriques/article/2010/02/02/reconstruction-d-haiti-le-casse-tete-de-la-corruption_1300040_3222.html; Jocelyn Coulon, « Haïti : la république des ONG », *La Presse* (8 octobre 2010) en ligne : <http://www.lapresse.ca/opinions/201010/07/01-4330460-haiti-la-republique-des-ong.php>.

⁹⁰ En plus des références citées à la note 76, voir Ramachan et Walz, *supra* note 59.

À cette fin, la publication de rapports via internet et des témoignages reçus des populations concernées, constitueraient des éléments de « bonnes pratiques » que les acteurs pourraient mettre en œuvre, sans oublier l'encouragement de recherches de terrain et la diffusion de ces dernières. En effet, il semble qu'avec l'ampleur considérable de la crise de confiance, le développement d'un espace de dialogue plus poussé sur l'action humanitaire s'avère nécessaire, d'autant plus que l'ampleur des crises et leur caractère multidimensionnel montrent que l'urgence peut s'inscrire dans la durée⁹¹. Ces considérations traduisent les difficultés et la complexité de l'action humanitaire en général car, dès l'instant où une amélioration plus durable de la souffrance des populations concernées est envisagée, ce sont d'emblée les liens complexes, pourtant nécessaires, entre l'action humanitaire et le développement qui demeurent en jeu.

II. L'inscription de l'action humanitaire de l'UE dans une perspective de développement : la reconstruction à l'épreuve de crises multidimensionnelles

Les difficultés relatives ci-dessus ne doivent pas occulter l'importance de l'action de l'Union en Haïti. En effet, même si la mise en œuvre de l'aide fait face à certaines limites, ce serait injuste de minimiser l'importance de l'action humanitaire de l'Union dans le monde en général. Elle a pu aider à sauver des vies et améliorer la situation de personnes frappées par les crises humanitaires engendrées par des catastrophes.

Pour Haïti, l'esprit de solidarité manifesté par l'Union au lendemain du séisme est considérable. Le 31 mars 2010, à New-York, avec une promesse de 522 millions d'euros, dont 75 % de ceux-ci déjà décaissés⁹², l'UE est le premier partenaire du pays. Par ailleurs, en ce qui concerne la coopération entre l'UE et Haïti, l'aide humanitaire de l'Union représente 21 %, (financée à hauteur de 157,5 millions d'euros) et se situe après les infrastructures (37 %, représentant un montant de 281,5 millions d'euros) et l'appui budgétaire à l'État (19 %, à hauteur de 143,8 millions d'euros)⁹³.

Néanmoins, aborder l'aide humanitaire de l'UE – entre avancées et défis – invite à tenir compte, non seulement des effets positifs de l'aide en période d'urgence, mais aussi de son potentiel émancipateur pour les bénéficiaires, dans un réseau complexe de paramètres en liens avec les crises humanitaires. Par exemple, en ayant à

⁹¹ Jean-Michel Caroit, « À Haïti, la reconstruction avance “à pas de tortue” », *Le Monde* (11 janvier 2012) en ligne : http://www.lemonde.fr/ameriques/article/2012/01/11/a-haiti-la-reconstruction-avance-a-pas-de-tortue_1628252_3222.html; Elodie Vialle, « Haïti : pourquoi la reconstruction n'a pas eu lieu? », *Youphil* (12 janvier 2012) en ligne : <http://www.youphil.com/fr/article/04777-haiti-reconstruction-seisme-martelly?ypcli=ano>; Elodie Vialle, « Haïti, l'impossible reconstruction », *Youphil* (12 janvier 2012) en ligne : <http://www.youphil.com/fr/article/04768-haiti-l-impossible-reconstruction?ypcli=ano>.

⁹² Voir *Coopération UE-Haïti*, *supra* note 13.

⁹³ Voir *Haïti deux ans après*, *supra* note 61.

l'esprit la nécessité de reconstruction qui accompagne parfois l'action humanitaire, la situation haïtienne montre que cette considération met en relief l'idée du besoin de l'inscription de l'aide humanitaire dans une perspective de développement. En même temps, l'ampleur de la tâche et la nature des actions à entreprendre, dans le contexte d'un État comme Haïti, posent de grands défis en raison de la nature multidimensionnelle de la crise.

A. La nécessaire inscription de l'action humanitaire dans une perspective de développement : la quête d'actions durables dictée par la continuité de l'urgence

L'idée que l'action humanitaire ne doit pas négliger l'action en faveur du développement n'est pas nouvelle. En effet, des Nations Unies à l'UE⁹⁴, les États ont déjà pris conscience que des liens étroits se dessinent entre les deux types d'actions⁹⁵. Au sein de l'ONU, cela a été noté tant par l'Assemblée générale⁹⁶, que par le Conseil de sécurité. Celui-ci, dans sa Résolution 2012 portant renouvellement de la Mission des Nations Unies pour la stabilisation d'Haïti (MINUSTAH), adoptée le 14 octobre 2011 sur la base du Chapitre VII de la *Charte*, souligne le

caractère interdépendant des défis à relever en Haïti, réaffirmant que les progrès durables de la sécurité, de l'État de droit, de la réforme institutionnelle, de la réconciliation nationale et du développement se renforcent mutuellement, et saluant les efforts persévérants du gouvernement haïtien et de la communauté internationale pour relever ces défis.⁹⁷

Pour sa part, suivant les orientations formulées dans la communication intitulée LARD⁹⁸ et conformément au *Consensus de l'UE pour le développement*⁹⁹ et au *Consensus européen sur l'aide humanitaire*¹⁰⁰, l'Union affirme sa volonté d'inscrire l'action humanitaire au sein d'actions plus durables afin de s'adapter à des

⁹⁴ À cet égard, le nouveau titre III du *TFUE*, « La coopération avec les pays tiers et l'aide humanitaire » semble traduire cette préoccupation en traitant l'aide humanitaire aux côtés du développement.

⁹⁵ Sur les liens entre actions humanitaires et développement, voir Deborah Eade et Tony Vaux, *Development and Humanitarianism: Practical Issues*, Boomfield, Kumarian Press, 2007.

⁹⁶ Dans sa Résolution A/ 46/182 du 19 décembre 1991, l'Assemblée générale de l'ONU avait déjà abordé la question en invitant les organisations d'aide au développement à travailler en collaboration avec les acteurs de l'aide humanitaire : « il existe un lien manifeste entre situations d'urgence, le relèvement et le développement. Pour que le passage des mesures de secours au relèvement et au développement se fasse sans heurts, l'aide d'urgence devrait être fournie de manière à appuyer la reconstruction et le développement ». Voir *Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence de l'Organisation des Nations Unies*, Rés AG 182, Doc off AG NU, 46^e sess (1991) aux paras 9 et 40.

⁹⁷ Résolution 2012 (2011), Rés CS 2012, Doc off CS NU, 2011, Doc NU S/RES/2012.

⁹⁸ CE, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen - Liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement*, 2001 [non publié au Journal officiel][*Consensus de l'UE pour le développement*].

⁹⁹ CE, *Déclaration conjointe du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission européenne sur la politique de développement de l'UE*, intitulée « Le consensus européen », [2006] JO C 46 [Déclaration conjointe].

¹⁰⁰ *Consensus européen sur l'aide humanitaire*, supra note 29.

situations bien spécifiques et de contribuer aux objectifs de développement à long terme. Une telle idée, qui tient compte des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD)¹⁰¹, est d'autant plus actuelle que la situation haïtienne révèle la complexité de l'action humanitaire dans des contextes où l'urgence semble s'inscrire dans une éternité, en raison de divers facteurs amplifiant les dégâts causés par une catastrophe naturelle.

Dans ce pays, deux ans et quelques mois après le séisme, si une certaine amélioration peut être constatée, notamment dans le relogement des déplacés, des défis restent importants. Des personnes n'ont toujours pas de logement et vivent dans des camps informels; le sol est encore jonché de débris de bâtiments en ruines, et le choléra, introduit dans le pays en octobre 2010, s'est transformé en une épidémie meurtrière qui a déjà tué des milliers de personnes et continue d'en toucher d'autres¹⁰². En même temps, la précarité de la situation sociale et économique ne fait qu'amplifier la crise humanitaire.

Dans ce contexte, l'approche de l'Union mise sur « les liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement à long terme »¹⁰³. Ces liens peuvent être constatés dans des accords que l'UE a conclu avec des États tiers au titre de la coopération au développement, comme en atteste un document stratégie-pays entre l'UE et Haïti, révisé à la suite du séisme et qui renvoie à l'action humanitaire¹⁰⁴. Pour rappel, dans ses relations avec des pays tiers, l'action de l'UE en matière de développement découle de l'*Accord de Cotonou* du 23 juin 2000 et modifié en 2005¹⁰⁵, qui permet à l'Union d'agir avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). À ce titre, l'UE conclut tous les cinq ans un document de stratégie-pays avec ces États, constituant ainsi le cadre de l'action de l'UE. C'est à celui concernant Haïti qu'il sera fait référence pour aborder l'approche adoptée par l'Union en cas de crise humanitaire faisant naître le besoin de reconstruction à long terme.

Mais, tout d'abord, une place à part mérite d'être accordée à la prévention figurant dans le programme *Disaster Preparedness ECHO (DIPECHO)*. En effet, lancé par la DG ECHO en 1996, celui-ci est consacré exclusivement à la préparation aux catastrophes, et fait partie intégrante du mandat humanitaire de la DG ECHO¹⁰⁶. Visant à « soutenir et promouvoir des mesures permettant la formation, le

¹⁰¹ Énoncés dans la *Déclaration du Millénaire*, Rés AG 55/2, Doc off AG NU, 55^e sess, Doc NU A/RES/55/2 (2000).

¹⁰² Sylvain Mouillard, « Épidémie de choléra en Haïti : “On va droit à la catastrophe” », *Libération* (10 mai 2012) en ligne : http://www.liberation.fr/monde/2012/05/10/epidemie-de-cholera-en-haiti-on-va-droit-a-la-catastrophe_817804.

¹⁰³ *Déclaration conjointe*, supra note 99 au para 21.

¹⁰⁴ Conférence UE-République d'Haïti, supra note 87.

¹⁰⁵ CE, *Accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part*, 23 juin 2000, JO L 317/3. [*Accord de Cotonou*]. Modifié par CE, *Décision du Conseil du 21 juin 2005 concernant la signature, au nom de la Communauté européenne, de l'accord modifiant l'accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, signé à Cotonou, le 23 juin 2000*, JO L 209/26.

¹⁰⁶ *Règlement du 20 juin 1996*, supra note 2, art 2(f).

renforcement des capacités, la sensibilisation, les systèmes locaux d'alerte précoce et les outils de planification et de prévision », il aide à l'amélioration des capacités institutionnelles en matière de préparation, en vue d'atténuer les conséquences de l'avènement de nouvelles catastrophes naturelles¹⁰⁷. Ainsi, quoique limité dans le temps et régi par des lignes directrices pour son financement¹⁰⁸, le programme *DIPECHO* constitue l'outil principal de la DG ECHO en matière d'efforts internationaux de réduction des risques de catastrophes. Il permet ainsi à l'UE de mener des actions de concert avec les Nations Unies dans le cadre de la *Stratégie internationale de réduction des risques de catastrophes*¹⁰⁹. Il couvre actuellement huit régions exposées aux catastrophes naturelles telles que les Caraïbes, l'Amérique centrale, l'Amérique du Sud, l'Asie centrale, l'Asie du Sud, l'Asie du Sud-Est et l'Afrique australe ainsi que l'Océan Indien du Sud-ouest¹¹⁰.

En Haïti par exemple, avec un organe public, la Direction de la protection civile, l'UE participe à la préparation aux désastres. Grâce à des campagnes publicitaires dans les médias traitant des catastrophes naturelles et du choléra, l'action des acteurs a pu aider à une sensibilisation utile à la prévention de dégâts plus importants. C'est particulièrement utile, car le 12 janvier 2010, n'ayant pas vraiment eu l'habitude d'entendre parler de ce phénomène, nombreux ont été les Haïtiens qui ont pensé à la fin du monde plutôt qu'à un tremblement de terre, notamment après les premières secousses. Dès lors, une vision plus large de l'action humanitaire visant à la prévention, la préparation et à la sensibilisation, représente un moyen important de lutter contre la vulnérabilité des populations en cas de crise. Il n'est donc pas étonnant de voir que l'Union a voulu tirer des leçons de la crise haïtienne pour envisager des mécanismes de réforme allant dans le sens d'une réponse plus efficace à des catastrophes de grande envergure¹¹¹.

¹⁰⁷ Sur le programme *DIPECHO*, voir CE, *Aide humanitaire et protection civile, Réduction des risques de désastres*, 2011, en ligne : Commission européenne <http://ec.europa.eu/echo/policies/prevention_preparedness/dipecho_fr.htm> [Réduction des risques de désastres].

¹⁰⁸ Les financements du *DIPECHO* s'effectuent selon des cycles d'une durée limitée et plus ou moins égale à deux ans. Par exemple, le 25 mai 2009, la Commission européenne a adopté une *Décision concernant le financement de plans d'action humanitaire DIPECHO sur le budget général de l'UE d'Aide humanitaire*, d'un montant de 5 millions d'euros destinés à la zone Caraïbes pour la période s'étalant du 1^{er} septembre 2009 au 28 février 2011. Ce plan a été tout particulièrement élaboré de façon à « viser les communautés et catégories de population le plus vulnérables [...], encourager des activités de préparation appropriées et durables qui sont coordonnées avec les institutions publiques locales, nationales. Voir CE, Commission, *Décision concernant le financement de plans d'action humanitaire DIPECHO sur le budget général de l'UE (Septième Plan d'action DIPECHO pour la zone Caraïbes)*, ECHO/DIP/BUD/2009/03000, 2009; CE, Commission, *Instructions et lignes directrices à l'intention des partenaires de la DG ECHO souhaitant soumettre des propositions pour le septième plan d'action DIPECHO dans les Caraïbes*, 2009 à la p 6, en ligne : Commission européenne <http://ec.europa.eu/echo/files/funding/opportunities/interest_dipecho7_Lignes_directrices_DIPECHO_7_Caraibes_FR.pdf>.

¹⁰⁹ *Rapport de la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes*, Doc off AG NU, Doc NU A/CONF.206/6 (2005); *Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015 : Pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes*, Doc off AG NU, Doc NU A/CONF.206/6 (2005).

¹¹⁰ Voir *Réduction des risques de désastres*, supra note 107.

¹¹¹ Voir CE, *Vers une capacité de réaction renforcée de l'UE en cas de catastrophe: le rôle de la protection civile et de l'aide humanitaire*, Bruxelles, Conseil affaires générales, 3060^e session, 2010.

C'est pourquoi, de plus en plus, la DG ECHO incite les acteurs de l'aide humanitaire et de l'aide au développement, à intégrer de façon systématique la préparation aux désastres au sein de leurs stratégies¹¹². Dans cette optique, *DIPECHO* peut être considéré comme un programme plein de promesses, en ce qu'il traduit, dans une certaine mesure, la volonté de la Commission européenne d'agir avec les autorités internes dans une logique préventive.

Contrairement à cette vision, de l'avis d'observateurs de la situation en Haïti, l'aide humanitaire, dans certains secteurs, dont l'eau potable et les soins médicaux, parce qu'elle mise sur l'urgence, semble s'inscrire dans ce que les Haïtiens appellent du « *lave men siye atè* »¹¹³. À cet égard, des extraits d'un article traitant de cette situation qui consiste à « se laver les mains et les essuyer par terre » au titre de l'action humanitaire, sont particulièrement parlants¹¹⁴ : au lieu d'actions visant le durable, on renforce un système ancien de pompage d'eau et on crée une situation qui affaiblit l'État incapable de répondre aux besoins sociaux de la population. Comme l'a fait remarquer l'ancien représentant des Nations Unies en Haïti et chef de la Mission des Nations Unies pour la stabilisation du pays, Edmond Mulet, si les actions menées en période d'urgence ont leur importance, encore faut-il agir dans une perspective durable pour sortir Haïti de l'assistance internationale¹¹⁵. Et, avancer sur

¹¹² CE, Commission, *Communication de la Commission au conseil et au Parlement européen; stratégie de l'UE pour le soutien à la réduction des risques de catastrophes dans les pays en développement*, Bruxelles, CE, 2009 en ligne : Commission européenne <http://europa.eu/legislation_summaries/environment/civil_protection/ah0002_fr.htm>.

¹¹³ Proverbe créole haïtien, transcrit en alphabet phonétique international par « *lave mèn siye atè* » et traduit littéralement en français par « se laver les mains et les essuyer par terre » [Notre traduction].

¹¹⁴ « Des centaines de millions de dollars ont été dépensés pour apporter de l'eau aux centaines de milliers de sinistrés qui logent dans les camps de la région métropolitaine de Port-au-Prince, entre Cité Soleil et Léogane principalement. Ces millions de dollars sont venus renforcer un système archaïque de pompage de la nappe phréatique. Ce transfert massif d'argent frais, le jour où il s'arrêtera, ne laissera que ruine et désolation. Aucun système d'adduction ou de traitement de l'eau ne sera installé. Tout redeviendra comme avant. [...] En ce qui concerne les soins, des médecins et des médicaments ont été envoyés du monde entier, des hôpitaux de campagne et des unités d'urgence mis en place. Avec leur budget infini et généreux, les ONG médicales ont mis en place un système de soins de qualité gratuits et ont débauché sans restriction les cadres qui faisaient marcher le secteur. [...] Mais que se passera-t-il quand une autre urgence appellera les ONG ailleurs? Un jour, on fera le bilan des milliards dépensés en Haïti. Aura-t-on le courage de souligner tout ce qui se fait jusqu'à présent dans des programmes sans lendemain? Acceptera-t-on de comparer les budgets, les moyens et les résultats? ». Chauvet, *supra* note 42.

¹¹⁵ « Les ONG ont joué et jouent un rôle très important en Haïti, surtout dans les aspects humanitaires et d'urgence. Mais je crois que cette présence, ces efforts que font les ONG dans le pays, devraient être en ligne avec les priorités haïtiennes, et, dans l'aspect spécifique de la reconstruction, en ligne avec le *Plan d'action pour la reconstruction*. Il y a beaucoup d'ONG très responsables et sérieuses qui sont inscrites dans le registre du gouvernement et qui présentent régulièrement leurs rapports d'activités, mais la plupart ne le font pas. Aussi, je crois qu'il faut conserver un équilibre entre les actions d'urgence et les responsabilités que doivent assumer les institutions nationales. Nous tous, je veux dire les ONG, les agences bilatérales de développement, les Nations Unies, nous avons contribué à affaiblir l'État haïtien avec la mise en place d'institutions parallèles, et je crois que c'est le moment de changer. Il faut créer les conditions pour que l'État haïtien ait les outils nécessaires pour être indépendant de l'assistance internationale. Mais, pour arriver à cet objectif, il faudra travailler ardemment dans les aspects de l'État de droit en Haïti. Sans cela, il n'y aura ni reconstruction, ni développement, ni investissements, ni créations d'emplois, ni génération de richesses. Sans un État de droit en Haïti, tous les efforts que nous faisons tous, Haïtiens et communauté internationale, seront vains ». Voir Frantz

ce terrain, c'est s'attaquer à la complexité de l'action humanitaire ainsi confrontée au contexte général de son intervention, ce qui représente un grand défi, notamment lorsque la reconstruction doit suivre l'urgence.

B. Les défis de la reconstruction au regard du contexte local : affronter la nature multidimensionnelle de l'action humanitaire dans le contexte d'un État affaibli

Si les acteurs de l'aide humanitaire et de l'aide au développement misent sur la nécessité d'inscrire l'urgence dans le durable, c'est notamment devant le besoin de reconstruction créé par des crises de grande ampleur et caractérisées par la rencontre de divers facteurs. C'est ce que révèle la situation d'Haïti.

En effet, ces vingt-cinq dernières années, le pays a été ravagé par des crises politiques et sociales ayant rendu plus difficiles les conditions de vie du peuple haïtien¹¹⁶. Par ailleurs, exposé à des catastrophes naturelles, comme celles ayant touché Gonaïves en 2004, l'Ouest en 2008, le séisme du 12 janvier 2010, et avec des saisons cycloniques annuelles, le pays, devenu terre d'action humanitaire, vit dans une situation économique précaire. Sur ce point, avec sa population de près de 10 millions de personnes, un indice de développement humain de 0,454, un PIB par habitant de 1 151 dollars américains en 2011, un taux de chômage et de sous-emploi important, touchant près des deux tiers des Haïtiens et avec 77 % des Haïtiens vivant sous le seuil de pauvreté et près de la moitié de ceux-ci avec moins d'un dollar américain par jour, Haïti est classée 158^e sur 187 pays¹¹⁷.

Aussi, survenant dans un tel contexte, l'action humanitaire fait face à un certain nombre de problèmes : manque d'infrastructures favorisant l'acheminement de l'aide, manque de personnel expérimenté, système de santé défaillant. Sans oublier les tensions entre les acteurs de l'aide, l'instabilité politique, ainsi que la culture des populations concernées, qui n'est pas sans incidence sur l'efficacité des mesures à prendre¹¹⁸.

Duval, « Haïti : "ONG, agences bilatérales de développement, Nations Unies, ont contribué à affaiblir l'État haïtien" » *Le Nouvelliste* (12 octobre 2010) en ligne : <http://www.hrdf.org/nongovernmental-organizations-ngo/ong-agences-bilaterales-dedeveloppement>.

¹¹⁶ Sur l'histoire et les difficultés d'Haïti, voir Laënc Hurbon, *Pour une sociologie d'Haïti au XXI^e siècle : la démocratie introuvable*, Paris, Karthala, 2001; Laënc Hurbon, *Comprendre Haïti : Essai sur l'État, la nation, la culture*, Paris, Karthala, 1987; Laënc Hurbon, dir, *Les transitions démocratiques : actes du colloque international de Port-au-Prince, Haïti*, Paris, Syros, 1996; Sauveur Pierre-Etienne, *Haïti : misère de la démocratie*, Paris, L'Harmattan, 1999; Gérard Barthélémy et Christian Girault, dir, *La République haïtienne : état des lieux et perspectives*, Paris, Karthala, 1993; Yves Daudet, dir, *La crise d'Haïti : 1991-1996*, Paris, Centre de droit international de Nanterre et Montchrestien, 1996; Yves Daudet, « L'ONU et l'OEA en Haïti et le droit international » (1992) 38 AFDI 89 aux pp 89-111.

¹¹⁷ Programme des Nations Unies pour le développement, *Rapport sur le développement humain 2011 - Durabilité et équité : un meilleur avenir pour tous*, Doc off PNUD (2011) en ligne : <http://hdr.undp.org/fr/rapports/mondial/rdh2011/>.

¹¹⁸ Sur ce point, les conflits terriens et le rapport de la population à leur « terre » pourraient illustrer les difficultés culturelles du relogement des déplacés dans les camps en Haïti.

C'est en ayant à l'esprit cette complexité qu'il importe d'aborder l'action de l'UE en Haïti et dans la plupart des pays où elle intervient. En effet, le séisme du 12 janvier 2010 a montré que les vies sont beaucoup plus en danger lorsque les infrastructures routières sont défectueuses et lorsque les services sociaux ne permettent pas de répondre aux dégâts causés par des catastrophes. L'UE est consciente de ces défis. Pour preuve, est parlant cet extrait d'une déclaration faite par la haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, Catherine Ashton, en visite en Haïti :

Si je me réjouis de constater que les problèmes humanitaires les plus criants ont trouvé une solution, je reste tout à fait consciente que la reconstruction continue de poser de graves problèmes. La mise en place de la nouvelle administration dirigée par le président Martelly et le premier ministre Conille marquera, je l'espère, le début d'une période de stabilité politique et de croissance économique, essentielles à la réussite du processus de reconstruction. Nous continuerons de nous employer, aux côtés de nos amis haïtiens, avec les États membres de l'UE et nos partenaires internationaux, à améliorer les infrastructures, à appuyer le redressement de l'économie et à soutenir l'amélioration de la gouvernance et la consolidation de la démocratie et des institutions nationales.¹¹⁹

La focalisation de ce discours sur la stabilité politique¹²⁰, la croissance économique, la gouvernance et la consolidation de la démocratie, nécessitées par la reconstruction, après avoir souligné des progrès réalisés au titre de l'aide humanitaire, traduit bien les enjeux du caractère multidimensionnel de la crise haïtienne, ce qui lui donne un caractère durable¹²¹.

Dès lors, liée à Haïti par l'adhésion de cette dernière à l'*Accord de Cotonou*, l'UE, après des débuts vers les années 2000, allait arrêter son aide à la suite des bouleversements politiques survenus en Haïti, avant de renouer ses relations avec le pays vers 2004, conformément à un consensus entre Haïti et la communauté internationale, consacré dans le *Cadre de coopération intérimaire*¹²². Par la suite, l'UE et Haïti ont adopté une stratégie de développement s'étalant sur une période

¹¹⁹ CE, *Communiquée de presse - reconstruction des habitations : deux ans après, l'Europe continue de tenir les promesses faites à Haïti*, 10 janvier 2012, en ligne : Commission européenne <<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/8&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=en>> [*Reconstruction des habitants*].

¹²⁰ Ironie du sort, la démission de Garry Conille allait intervenir quelques mois plus tard.

¹²¹ Sur ce point, la commissaire européenne responsable de l'aide humanitaire et de la réaction aux crises, Kristalina Georgieva, a déclaré qu'« aujourd'hui, un demi-million de Haïtiens vivent toujours dans des camps et l'épidémie de choléra continue de sévir. Surtout, nous avons conscience qu'Haïti demeurera vulnérable face aux catastrophes naturelles telles qu'ouragans, inondations et glissements de terrain et nous sommes déterminés à aider les communautés avec lesquelles nous travaillons à renforcer leur résilience à ces catastrophes [...]. Le séisme qui a frappé Haïti a certes causé d'immenses souffrances mais a suscité, de la part de la communauté internationale, un élan de solidarité sans précédent. L'Europe a été présente dès le premier jour [...]. Et nous resterons présents tant que la population continuera d'avoir besoin de notre aide ». *Reconstruction des habitants*, *supra* note 119.

¹²² République d'Haïti, *Cadre de coopération intérimaire 2004-2006 : Rapport de Synthèse*, juillet 2004, en ligne : <<http://haiticci.undg.org/uploads/ReportVersion8%20Fre%20FINAL%20Low%20Res.pdf>>.

allant de 2008 à 2013¹²³. Dans le sillage de cette coopération, l'UE a pu soutenir le pays dans son processus de transition politique et dans la mise en œuvre d'un plan national axé sur des programmes à court et à moyen terme financés par l'Union, tels que le transport, l'éducation, la santé, la prévention des conflits, le soutien électoral et la politique commerciale¹²⁴. Avec les dégâts causés par le séisme en 2010, l'organisation compose désormais avec de nouveaux défis, tout en continuant à supporter des mesures déjà entreprises et visant à inscrire son action dans le long terme.

Dans cette perspective, le *Document révisé de stratégie-pays*, élaboré pour

maintenir, au-delà des interventions d'urgence dans les zones touchées par le séisme, des appuis à moyen et long terme dans l'ensemble du pays afin de garantir un développement durable prévoit que la réhabilitation des infrastructures, l'eau et l'assainissement, l'éducation, la santé, la consolidation de la gouvernance et l'agriculture/développement rural, aux côtés de l'appui budgétaire à l'État, sont les six domaines de concentration que l'UE et ses États membres soutiendront dans le cadre de [...] leur contribution à l'effort de reconstruction et la relance économique et sociale en Haïti.¹²⁵

Ainsi, le 10 janvier 2012, la Commission européenne a lancé un nouveau programme visant « la réhabilitation et la reconstruction de logements sûrs, dont bénéficieront plus de 60 000 personnes déplacées »¹²⁶. Ce programme dont le montant s'évalue à 23 millions d'euros, sollicitera la collaboration des communautés locales, des municipalités et du Ministère haïtien des travaux publics, en portant une attention particulière à la stabilité et au développement à long terme¹²⁷. Compte tenu de la construction en Haïti d'abris dont la durée est limitée à quelques années, et du financement pour deux ans, dans le cadre des programmes de relogement, d'un loyer pour les familles dans les camps, la « reconstruction de logements sûrs » aurait la vertu de pallier les méfaits futurs de ces programmes.

L'approche adoptée par l'UE est une nécessité résultant des difficultés de l'action humanitaire dans le contexte des États dits en crise. En effet, inscrite dans une urgence qui n'en finit pas, à cause de l'incapacité de l'État à fournir des services sociaux à sa population, l'aide humanitaire fait face aux causes profondes vacillant entre catastrophes naturelles et l'orientation donnée aux affaires publiques par les acteurs nationaux et internationaux, alors que, de plus en plus, des acteurs non étatiques engagés dans ce domaine gagnent en puissance¹²⁸. L'action humanitaire,

¹²³ Conférence UE-République d'Haïti, *supra* note 87.

¹²⁴ *Ibid.*

¹²⁵ *Ibid* à la p 12.

¹²⁶ *Reconstruction des habitants*, *supra* note 119.

¹²⁷ *Ibid.*

¹²⁸ À ce propos, l'ambassadeur des États-Unis en Haïti, Kenneth Merten, a fait la déclaration suivante : « pour que Haïti soit vraiment en mesure de prendre sa destinée en main, pour que l'État haïtien soit en mesure d'assumer ses responsabilités envers le peuple haïtien, l'État doit avoir l'argent pour payer pour une plus grande force de police ou prendre en charge les services sociaux qui sont actuellement fournis par les ONG et les Nations unies. Il n'y a pas d'autre moyen ». Voir Frantz Duval, « Une ou deux

malgré elle, se trouve confrontée à ces problèmes qu'elle n'est, au demeurant, pas appelée à résoudre. Mais, en même temps, elle ne saurait les oublier, ni œuvrer à les empirer, même si c'est d'abord à l'État qu'il appartient de répondre en premier aux besoins de sa population. Il y a donc lieu de rechercher les conditions de possibilité d'un partenariat utile au renforcement de l'État, qui doit œuvrer à soulager durablement la souffrance humaine. D'où le besoin de faire le bilan de l'aide humanitaire et de voir comment l'améliorer en tenant compte du contexte de sa fourniture.

Il importe de considérer les avantages et inconvénients de l'aide humanitaire afin d'examiner les possibilités de la bonifier. Sur ce point, au terme de cette communication, un constat s'impose : l'action humanitaire de l'UE est une œuvre de solidarité noble dans son principe, en ce qu'elle a permis de sauver des vies et d'aider à soulager la souffrance humaine, comme en atteste l'intervention de l'Union en Haïti, notamment à la suite du séisme dévastateur du 12 janvier 2010. En finançant la fourniture de soins médicaux, l'aide alimentaire, la construction d'abris et de centres de traitement du choléra, etc., l'UE constitue un partenaire d'une importance majeure pour les États en proie à une crise humanitaire. Une telle action ne va pas sans rapport avec des politiques chères à l'Union et que les crises peuvent ébranler, telles les luttes en faveur la paix et contre l'immigration clandestine.

Toutefois, l'action humanitaire de l'Union fait face à un nombre croissant d'obstacles à surmonter : crise de confiance entre les acteurs empêchant un partenariat efficace; affaiblissement de l'État, occasionné, entre autres, par l'évitement des institutions publiques au profit d'acteurs privés; aspect multidimensionnel des crises, commandant ainsi des actions transversales, allant de l'urgence à la reconstruction à long terme. Aussi, l'action humanitaire de l'UE est confrontée à une complexité qui montre la nécessité d'une certaine réorientation de l'aide, laquelle passerait par trois choses d'une grande importance, sans que la liste ne soit exhaustive : la (re)découverte de la confiance, le renforcement des institutions et une plus grande volonté politique.

La (re)découverte de la confiance d'abord. Cela exigerait un effort de la part de tous les acteurs. Pour les donateurs publics, il s'agirait de renouer des rapports plus sincères avec l'État qui devrait, de son côté, travailler sans relâche à combattre la corruption. S'agissant des acteurs privés, un effort de transparence des uns, et une collaboration plus poussée des autres avec les pouvoirs publics, serviraient un partenariat constructif pour les populations concernées, lesquelles méritent un rôle plus important dans l'évaluation des actions menées. D'où l'utilité de la publication de rapports d'activités et la consultation des bénéficiaires sur les impacts de l'aide, ce qui apporterait également une plus grande légitimité aux activités de ces acteurs. En ce sens, l'encadrement juridique du secteur au niveau national gagnerait à mieux prendre en compte l'action humanitaire, même si cet aspect n'est qu'un élément dans l'ensemble du problème.

Le renforcement des institutions ensuite. Il s'agit là d'une tâche difficile mais nécessaire, car comme le montre le travail de sensibilisation effectué par la Direction de la protection civile en collaboration avec l'UE, l'action humanitaire doit tenir compte du besoin de travailler plus étroitement avec les organes internes et dans une perspective durable. En Haïti par exemple, des programmes basés simplement sur l'urgence et non inscrits dans un plan d'action ont conduit à l'assistanat et à l'affaiblissement de l'État haïtien, ce qui crée un cercle vicieux : la population attend toujours de l'aide, ce qui fait l'affaire de certaines personnes qui vivent de cette situation.

Il importerait d'œuvrer au renforcement des organes internes chargés de la prévention et de la sensibilisation aux catastrophes naturelles, et d'intégrer ces questions dans le cadre d'une politique éducative à l'échelle nationale. En même temps, les liens entre aide d'urgence, reconstruction et développement, commandent d'aller au-delà de l'humanitaire, pour s'attaquer au réseau complexe de paramètres entourant les crises. Il semble que c'est en inscrivant l'aide dans des programmes élaborés avec les autorités légitimes internes, visant à l'amélioration des conditions de vie des populations concernées, tant pendant la période d'urgence que dans le long terme, que l'action humanitaire pourrait produire un effet émancipateur. Or, c'est là une démarche difficile qui suppose que les États en crise s'attaquent aux causes profondes. Les situations actuelles montrent que l'action humanitaire invite à prendre en compte des facteurs sociaux, culturels, politiques et économiques, contribuant souvent à amplifier les crises nées de catastrophes naturelles. De même, méritent d'être considérés, les obstacles à l'efficacité du système de justice, contourné par des acteurs de l'aide sur le terrain. D'où la nécessité de construire un État de droit servant de cadre à la jouissance et à l'exercice des droits et libertés utiles à l'émancipation de la personne humaine.

Dans le droit fil de ces considérations, une plus grande volonté politique enfin. Car, si l'action humanitaire est d'abord fondée sur le principe d'humanité et mise sur l'indépendance, il ne faudrait pas perdre de vue qu'elle entretient des liens de plus en plus considérables avec le politique et ce, selon un mouvement allant des donateurs à l'État sur le territoire duquel intervient l'aide, en passant par les acteurs non étatiques. Toute amélioration de l'aide requiert une volonté politique visant à changer le statu quo, ce qui faciliterait la prise de décisions en matière de contrôle, de distribution et d'évaluation de l'aide humanitaire. Le renforcement du rôle du Parlement européen par le *Traité de Lisbonne* semble ouvrir la voie à une prise en compte plus poussée de la dimension politique de l'action humanitaire.

D'où la nécessité de continuer sur la voie du dialogue constructif visant des efforts à déployer pour parvenir à faire plus et, surtout, à faire mieux. Et, à cet égard, il semble opportun de rappeler un brin d'espoir exprimé par les organisateurs de la Conférence de New York sur la reconstruction d'Haïti suite à la crise que connaît ce pays et que les acteurs ne devraient pas oublier :

Nous envisageons l'avenir d'Haïti avec l'espoir que les dégâts provoqués par le séisme soient réparés, que les habitations, les bâtiments et les routes soient reconstruits encore plus solidement qu'à l'origine, que le pays puisse

disposer de meilleurs systèmes de santé et d'éducation qu'auparavant, que l'économie haïtienne se diversifie et bénéficie d'une base étendue d'exportations et de niveaux de recettes plus élevés pour financer les services publics, que la démocratie y prospère, que le tissu social, culturel et intellectuel du pays soit restauré, que l'accès des Haïtiens à leurs droits civils, économiques, politiques et sociaux devienne une réalité, et que les femmes et les hommes d'Haïti puissent tous jouir des opportunités d'emploi, de la sécurité, de la prospérité et de la paix.¹²⁹

Mais les défis internes sont de taille et la situation au niveau international (crise économique, crise en Syrie, etc.) pourraient faire courir le risque de devenir chose du passé ce dont les médias ne parlent presque plus. Qu'il n'en soit pas ainsi! Que l'UE continue à aider et qu'elle contribue à faire de l'action humanitaire une œuvre de solidarité exemplaire dont les populations touchées seront fières. Il faut l'espérer, agir à cette fin et attendre que l'avenir nous dise le reste.

¹²⁹ Conférence internationale des donateurs, *supra* note 87.