



ORGANISATION MONDIALE DES DOUANES

## **LES PRINCIPES CLES PERTINENTS DU CADRE DE NORMES SAFE EN VUE DE FACILITER D'AVANTAGE LE PROCESSUS DE DEDOUANEMENT DES ENVOIS DE SECOURS**

### **Introduction**

1. En ce qui concerne les enjeux liés aux secours internationaux, ceux-ci sont nombreux, variés et dépassent évidemment le seul cadre de la douane. Ils peuvent en effet aller du retard dans l'entrée et la sortie du personnel humanitaire international, des biens et des équipements, en raison des exigences douanières et des lois sur l'immigration inadaptées aux situations d'urgence, à l'importation de matériel de secours inutile ou inapproprié. En outre, l'imposition de droits et taxes sur les articles et activités de secours, l'absence de coordination avec les autorités nationales et les autres fournisseurs de secours, le recours à du personnel insuffisamment formé ou l'absence de consultation des bénéficiaires constituent d'autres enjeux liés à la qualité des secours internationaux.
2. Les enjeux liés au transit des biens de secours vers un autre État touché par une catastrophe, incluant des retards à l'entrée et à la sortie du personnel humanitaire international, des biens et équipements destinés à l'autre État, sont aussi d'une grande importance afin d'assurer un acheminement rapide de l'aide humanitaire à destination.
3. Le présent document a pour ambition d'aborder des enjeux liés au rôle de la douane dans les opérations de secours en cas de catastrophes naturelles, en examinant dans quelle mesure les principes clés du Cadre des normes SAFE s'avèrent pertinents en vue de faciliter davantage le processus de dédouanement des envois de secours.
4. Lorsqu'une catastrophe se produit, l'expérience globale montre que le Membre touché bénéficie grandement d'un cadre juridique clair et de procédures de dédouanement efficaces afin de gérer les mouvements de marchandises prioritaires ainsi que la coordination de l'aide humanitaire internationale, assurant ainsi les besoins urgents des personnes touchées par la catastrophe. L'expérience a montré qu'il était erroné de vouloir développer des règles et systèmes nouveaux pour répondre à ce genre de problèmes au lendemain d'une catastrophe.
5. Les administrations douanières devraient participer/contribuer à la planification et la préparation générale des secours prévues par leurs gouvernements afin de traiter des catastrophes naturelles. A ce stade, il importe de rappeler que c'est le gouvernement qui

est responsable au premier chef des opérations de secours, alors que les acteurs de la société civile au niveau national et international jouent un rôle clé en matière d'appui.

6. Les acteurs de l'aide humanitaire internationale doivent ainsi pouvoir bénéficier de certaines facilités juridiques, de procédures accélérées ou d'autres aménagements afin de répondre efficacement aux besoins humanitaires. Ces facilités, décrites principalement dans la Convention de Kyoto révisée (CKR), peuvent inclure l'octroi d'autorisation pour ces organisations, la mise en place de procédures accélérées pour le dédouanement de leurs biens et équipements de secours ainsi que d'autres mesures visant à faciliter le transport d'article de secours ou des exemptions de redevances et de taxes. Le Cadre SAFE contient également des mesures pouvant améliorer la qualité des secours internationaux.
7. Compte tenu de la diversité des réglementations et systèmes douaniers en vigueur dans le monde, et surtout des différentes approches adoptées au niveau national en matière de gestion des catastrophes, il est bien entendu que chacune des mesures envisagées n'aura pas la même pertinence dans chaque pays. Elles devront être adaptées chaque fois aux circonstances locales.

## **Application des principes clés du Cadre des normes SAFE aux situations d'urgence**

### **Notion d'Opérateur économique agréé**

8. De façon générale, le Cadre SAFE crée les conditions permettant de sécuriser le commerce international, facilite et favorise les échanges internationaux. Cela encourage les acheteurs et les vendeurs à acheminer des marchandises entre les pays, tout en leur facilitant la tâche. Il tient compte et s'inspire des modèles de distribution et de production modernes internationaux, se plaçant a priori dans un environnement commercial.
9. Le programme d'Opérateurs économiques agréés (OEA) est un programme-type suivi par de nombreuses administrations des douanes en vue de sécuriser et de faciliter le commerce mondial, tout en apportant des avantages incitatifs à la douane et aux entreprises qui ont décidé de travailler en partenariat. Le Cadre SAFE visant à sécuriser et à faciliter le commerce mondial est un document qui fournit à cet égard des directives générales ainsi que des directives progressives aux fins du développement et de la mise en œuvre d'un programme d'OEA.
10. A cet égard, le Cadre SAFE définit l'OEA comme *«une partie intervenant dans le mouvement international des marchandises à quelque titre que ce soit et qui a été reconnue par ou au nom d'une administration nationale des douanes comme respectant les normes de l'OMD ou des normes équivalentes en matière de sécurité de la chaîne logistique. Les opérateurs économiques agréés peuvent être notamment des fabricants, des importateurs, des exportateurs, des agents en douane, des transporteurs, des agents de groupage, des intermédiaires, des exploitants de ports, d'aéroports ou de terminaux, des opérateurs de transports intégrés, des exploitants d'entrepôts ou des distributeurs.»* Il est intéressant de noter la grande souplesse du concept d'OEA qui, au regard de sa définition, peut trouver à s'appliquer à de nombreux contextes.
11. Lors de catastrophes, il s'agit de voir comment les acteurs prêtant assistance peuvent acheminer les envois de secours de façon rapide et sécurisée, sachant qu'ils ne

poursuivent pas de but de lucre et que leurs activités sont exclusivement axées sur les secours humanitaires au cours d'une période limitée. Ces acteurs, intervenant lors d'une catastrophe, peuvent être nationaux ou internationaux et comprennent ce que l'on appelle les Organisations non gouvernementales (ONGs), pouvant d'ailleurs avoir un siège sur le territoire du Membre affecté ou pas. Il peut aussi s'agir d'entreprises privées mais ne tirant aucun bénéfice ni autre avantage commercial de l'assistance fournie.

12. En tant qu'acteurs prêtant assistance, il y a également lieu d'évoquer les Etats prêtant assistance qui s'entend de tout gouvernement étranger qui apporte des secours ou une assistance au relèvement initial en cas de catastrophe, que ce soit par le biais de ses institutions civiles ou militaires. Les organisations intergouvernementales compétentes, notamment les institutions des Nations Unies et les organisations régionales représentent d'autres acteurs internationaux prêtant assistance.
13. Durant les dernières années, le nombre d'acteurs impliqués dans les interventions humanitaires a augmenté et le type d'acteurs s'est également diversifié pour inclure de plus petites ONGs, des entreprises privées et des individus qui auparavant ne travaillaient pas dans ce domaine. Avec autant d'acteurs différents, le respect des normes et la qualité des opérations finissent par être inégaux. Cependant, quand un si grand nombre d'acteurs internationaux offrent leur assistance, ou arrivent dans le pays pour apporter leur assistance, il est essentiel pour l'Etat touché que l'assistance la plus pertinente et efficace ait la priorité. Aussi, l'idée serait de ne pas accorder le même traitement douanier à tous les envois humanitaires mais d'introduire une distinction (par le biais de procédures simplifiées/accélérées) pour les organisations humanitaires de confiance qui opèrent correctement.
14. Permettre à certains de ces acteurs de bénéficier de facilités plus grandes a donc un objectif double. Premièrement, cela permet d'accélérer les procédures d'entrée ou de sortie de l'assistance internationale dans son ensemble. Deuxièmement, ce processus a pour objectif de réduire les risques pour l'Etat touché et de s'assurer que l'assistance humanitaire soit adaptée. Ces facilités ne seront accordées qu'aux acteurs considérés comme susceptibles d'avoir les capacités suffisantes et d'opérer selon des principes humanitaires tout en respectant les normes de qualité.
15. Dans le cadre de situations d'urgence, les Membres peuvent ainsi accorder certaines facilités aux seuls acteurs prêtant assistance jugés admissibles selon les critères fixés par la réglementation nationale. Dans ce cas, les acteurs prêtant assistance désireux d'être reconnus admissibles en font la demande conformément à la procédure établie. Les demandes d'admissibilité devraient pouvoir être présentées en anticipation d'une catastrophe et rester valable pour une durée déterminée à partir de la date de délivrance (après quoi une nouvelle demande devrait être renouvelée).
16. Certains acteurs internationaux prêtant assistance pourraient même bénéficier d'une présomption d'admissibilité du fait de leur statut (tels que les Etats ou les organisations intergouvernementales, voire des ONGs de grande réputation).
17. Pour l'octroi de ces autorisations, les Membres pourrait s'inspirer du Cadre SAFE qui offre une certaine souplesse et permet de personnaliser les facilités et plans de sécurité compte tenu du modèle d'activité des opérateurs économiques agréés. En particulier, le Chapitre 5 énonce les modalités, obligations et avantages relatifs aux OEA, mais d'autres avantages sont aussi décrits dans la contribution du Groupe consultatif du secteur privé de l'OMD relative aux avantages. En l'occurrence, il ne s'agit pas d'un jeu d'avantages que toutes les administrations doivent obligatoirement offrir, mais d'une

liste indicative d'exemples d'avantages que chaque administration peut choisir d'examiner, d'offrir et d'approuver.

### *Renseignements préalables*

18. Pour rappel, les renseignements préalables sont un élément central du premier pilier du Cadre SAFE ayant pour but d'identifier les conteneurs ou le fret à haut risque. Au moyen d'outils de ciblage informatisés, les administrations douanières identifient ainsi les envois qui présentent des risques élevés le plus tôt possible dans la chaîne logistique, au point de départ ou avant celui-ci. Le Cadre SAFE préconise de prendre les dispositions nécessaires pour permettre l'échange automatisé d'informations basé sur des messages harmonisés et interopérables.
19. De façon plus précise, les normes 1.3.1, 1.3.2 et 1.3.3 (déclarations de chargement, à l'exportation et à l'importation) du Cadre SAFE énoncent clairement sur quels éléments de données doivent porter les échanges d'informations et quelles sont les personnes responsables de les transmettre. Aux fins de la sécurité, la douane ne devrait pas exiger de renseignements autres que ceux énumérés.
20. En outre, la CKR prévoit la simplification ou la réduction de la documentation requise pour l'exportation, le transit ou l'importation des articles et des équipements de secours en cas de catastrophe. En particulier, l'Annexe spécifique J5 (norme 3) de la CKR invite les États à autoriser « le dépôt d'une déclaration de marchandises simplifiée, provisoire ou incomplète ». L'annexe B9 de la Convention d'Istanbul stipule qu'il n'est pas requis de document douanier ni de garantie pour l'admission temporaire et que les autorités douanières peuvent exiger uniquement un simple inventaire des marchandises et l'engagement de les réexporter. D'autres mesures propres visant à accélérer l'acheminement de l'aide humanitaire peuvent également prévoir la suppression de l'obligation de fournir des certificats d'origine, des factures consulaires et des certificats de fumigation ou encore la dispense des licences d'importation/d'exportation.
21. Si les documents requis et les prescriptions en matière de contrôle doivent être simplifiés et réduits, les États peuvent et devraient aussi insister pour que les envois de secours soient emballés et étiquetés de manière appropriée. Ils devraient également disposer d'un minimum d'informations sur le contenu des envois, afin d'en accélérer la mainlevée et de se protéger des abus que pourrait entraîner un assouplissement du processus de dédouanement.
22. Pour davantage d'efficacité, et dans la mesure où les infrastructures le permettent, il est intéressant pour la douane d'exiger de tels renseignements sur les envois de secours avant leur arrivée à destination. Une procédure de transmission préalable d'informations, clairement établie, permettrait une gestion des risques par avance, une meilleure répartition des tâches (tant pour la douane que les opérateurs) et ainsi d'accélérer considérablement les processus de dédouanement et/ou de mainlevée de envois de secours.
23. La transmission préalable des informations, opérée de la manière demandée par les autorités douanières, devrait fournir des renseignements concernant la personne responsable et la nature des biens de secours, ainsi que d'autres détails tels qu'exigés par la réglementation nationale. Ceci pourrait être fait par le propriétaire des biens ou par un tiers, y compris un courtier en douane, un agent ou un transporteur.

24. Certaines pratiques douanières exigent également une documentation séparée pour chaque envoi de la même entité même s'ils arrivent en même temps. La transmission agrégée, en une seule fois, des informations pour tous les envois de l'acteur international prêtant assistance arrivant en même temps doit également permettre d'accélérer les processus de dédouanement.
25. La Douane au 21<sup>ème</sup> siècle a également reconnu la nécessité d'adopter une nouvelle approche de la gestion des mouvements de marchandises à travers les chaînes logistiques internationales et les frontières basée sur l'échanges d'informations. En particulier, le premier élément constitutif de cette nouvelle Orientation stratégique sont les Des douanes en réseau international (DRI) exigeant une collaboration en temps réel plus étroite entre les administrations des douanes afin de faciliter les échanges légitimes et d'appliquer les contrôles douaniers nécessaires. Les DRI sont actuellement en cours de développement et dans ce cadre, il est envisagé que les informations susceptibles d'être échangées entre les administrations des douanes pourraient concerner les envois de secours.

### ***Contrôle à l'export et utilisation des nouvelles technologies***

26. Il n'est pas inutile de rappeler tout d'abord que la CRK stipule que les autorités douanières de l'Etat d'où les envois de secours sont exportés soient en mesure (1) de vérifier, sur la base d'une analyse des risques et au vu de la déclaration sommaire, le contenu de ces envois et d'attester les résultats de cette vérification sur ladite déclaration ; et (2) de placer, dans tous les cas où cela est possible, lesdits envois sous scelllements douaniers, si de telles opérations sont susceptibles d'éviter des retards lors de l'acheminement ultérieur des marchandises.
27. La CKR préconise également que la vérification des marchandises ou le prélèvement d'échantillons, ou les deux à la fois, ne se fassent uniquement dans des circonstances exceptionnelles et que lorsqu'elle dédouane des envois de secours, elle devrait limiter ses contrôles au strict minimum, et veiller seulement à ce que les marchandises soient conformes aux lois et règlements en vigueur. Pour l'application des contrôles douaniers, la douane fait appel à la gestion des risques.
28. Au niveau du Cadre SAFE, le troisième élément clé exige que, sur demande raisonnable de la nation destinataire fondée sur une méthodologie comparable de ciblage des risques, l'administration des douanes de la nation expéditrice effectue une inspection au départ des conteneurs et du fret à haut risque en utilisant de préférence du matériel de détection non intrusif tel que des machines à rayons X de grande capacité et des détecteurs de rayonnements. La douane devrait en outre faciliter l'utilisation volontaire de nouvelles technologies pour contribuer à garantir l'intégrité des envois tout au long de la chaîne logistique.
29. En particulier, le point 1.2.3 du Cadre SAFE indique que le bureau de douane de départ doit prendre toutes les mesures nécessaires pour permettre l'identification de l'envoi et la détection de toute manipulation non autorisée le long de la chaîne logistique. En outre, les administrations des douanes situées le long de la chaîne logistique devraient convenir de l'utilisation d'un système de messagerie électronique afin d'échanger des renseignements douaniers, les résultats des contrôles et les notifications d'arrivée, en particulier s'agissant des envois à haut risque.

30. Le point 1.2.4 ajoute que dans l'intérêt de la sécurité de la chaîne logistique et de la chaîne de contrôle douanier intégré, la douane devrait appliquer un programme d'intégrité des scelllements tel que celui décrit en détail dans les Directives révisées relatives au Chapitre 6 de l'Annexe générale de la Convention de Kyoto révisée (voir 3.3.). De tels programmes d'intégrité des scelllements, qui reposent sur l'utilisation de scelllements mécaniques de haute sécurité au point d'emportage comme le prescrit la norme ISO 17712, comprennent notamment des procédures permettant d'enregistrer l'apposition et la modification de scelllements ainsi que la vérification de leur intégrité à des points clés, par exemple lors d'une rupture de charge.
31. Dans le cadre d'opérations internationales de secours et d'assistance en cas de catastrophes, et afin de permettre aux acteurs prêtant assistance de faire entrer rapidement le personnel, les biens et l'équipement, les administrations douanières doivent disposer d'un mécanisme de contrôle douanier rapide et efficace. La mise en œuvre effective du troisième élément clé du Cadre SAFE devrait leur permettre d'atteindre cet objectif.
32. En l'occurrence, les administrations doivent s'accorder à l'avance (au niveau bilatéral ou multilatéral) en vue d'une reconnaissance mutuelle des contrôles douaniers. Ces contrôles doivent en effet constituer un processus constant et partagé qui commence au moment où l'exportateur prépare les envois de secours à expédier et qui, grâce à une vérification constante de l'intégrité de l'envoi, évite ainsi tout double emploi dans les contrôles effectués. Cette reconnaissance mutuelle des contrôles obligera aussi les douanes à s'accorder sur des normes communes en matière de contrôle et de gestion des risques, sur le partage du renseignement, ainsi que sur l'échange courant de données douanières.

#### *Reprise du commerce / Relèvement initial en cas de catastrophes*

33. Les dispositions nationales concernant la facilitation et la réglementation des opérations internationales d'assistance en cas de catastrophe concernent souvent les opérations de secours ainsi que les opérations d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe. Ces opérations constituent en effet les premières phases de réponse et de relèvement, et non des phases de reconstruction et de développement de plus long terme. Durant ces premières phases, la gestion du temps est cruciale pour apporter une assistance efficace. Un régime juridique spécifique permettant de réduire les délais est donc justifié dans cette situation.
34. La phase de l'assistance internationale au relèvement initial s'entend de la période suivant une catastrophe et peut commencer simultanément avec la phase des secours internationaux, dès le lancement d'une demande d'aide internationale. La phase de relèvement initial en cas de catastrophe est plus longue que la phase des secours internationaux car les activités de relèvement se déroulent sur une période plus longue.
35. En fait, les gouvernements sont souvent soumis à des pressions politiques très fortes leur demandant de déclarer la fin de la phase de secours, puis celle de la phase de l'assistance internationale au relèvement initial. Face à cette pression, ils cèdent parfois et passent de façon soudaine d'une phase durant laquelle les acteurs internationaux prêtant assistance sont dans un régime peu réglementé à une phase où la réglementation revient à la normale. Ceci peut s'avérer onéreux et il serait intéressant de prévoir une clôture ordonnée des activités de secours en cas de catastrophe, où les acteurs prêtant assistance sont informés suffisamment à l'avance de la fin des phases. Les

administrations douanières et les gouvernements d'accueil devraient prévoir la gestion des conséquences pour la perception des droits de douane une fois la phase de secours achevée.

36. D'un point de vue opérationnel, il y a lieu de souligner la pertinence des Directives de l'OMD sur la reprise du commerce développées afin de faciliter et rétablir les flux commerciaux suite à un incident. Cette reprise efficace du commerce est appuyée par la mise en œuvre des Piliers I et II du Cadre SAFE. Une étroite coopération douane-douane et des partenariats douane-entreprises sont en effet indispensables à cet égard.
37. En particulier, il est frappant de voir à quel point le plan d'action, les mesures à prendre par la douane et les mécanismes de communication développés respectivement aux points 4.1, 4.2 & 4.3 des directives sont applicables aux cas de catastrophes naturelles. Les deux Annexes - concernant les renseignements essentiels de base et les renseignements essentiels supplémentaires - dans les Directives de l'OMD sur la reprise du commerce s'avèrent également très utiles en ce qui concerne l'échange d'informations concernant l'incident.
38. De plus, les administrations douanières pourraient éprouver le besoin d'informer publiquement le Commerce de la restauration effective de flux commerciaux suite à d'une interruption particulière due à un incident.

\*

\* \*