

« Réfugiés de l'intérieur »

Droits, protection et assistance aux personnes déplacées

Sophie Albert
Juriste

En cette fin de siècle, où les pays développés prônent la grande mobilité de leur population active à l'échelle mondiale, il y a trois types de mouvements de personnes qui ne s'inscrivent pas dans cette perspective positive. Il s'agit des mouvements de réfugiés, de travailleurs migrants et de personnes déplacées. Le troisième type, les déplacements internes de population, a la particularité de se faire à l'intérieur de l'État où les personnes résident ou ont la nationalité. Ainsi, contrairement aux cas des réfugiés et des travailleurs migrants, les déplacements internes de population ne concernent qu'un seul État : celui dans lequel les personnes se déplacent. Théoriquement, dans l'ordre international où se juxtaposent des souverainetés étatiques, ce déplacement n'appelle pas une attention particulière de la part du droit international, car il n'y a pas de franchissement de frontières. Il n'a d'ailleurs pas donné lieu à la mise au point d'un statut conventionnel de personne déplacée, comme il y a un statut de réfugié.

Cependant, la question des déplacements internes fait l'objet de textes et d'activités de la part de la communauté internationale, avec un empressement renouvelé, depuis une dizaine d'années. Les déplacements ont pris, en effet, une ampleur nouvelle tant au niveau de leur gravité que de leur durée. Et la communauté internationale, par ses organisations, tend à se préoccuper davantage de ce qui se passe à l'intérieur des frontières des États. Les récentes études de l'ONU et de ses agences, ainsi que du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) montrent que les déplacements internes de population affectent entre 25 et 30 millions de personnes dans le monde depuis le début des années 1990. L'Afrique est le continent de loin le plus touché par ce problème, avec environ 16 millions de personnes dépla-

cées. L'Asie recense entre 6 et 7 millions de personnes déplacées, l'Europe 5 millions et les Amériques centrale et du Sud, 3 millions ¹.

Des remèdes ont dû être trouvés. Pour cela, il a été utile d'analyser les causes et les caractères du déplacement. Les mouvements pris en compte par les organisations internationales sont ceux qui ont lieu pour des raisons politiques et écologiques. Le Secrétaire général de l'ONU a proposé la définition suivante des personnes déplacées dans leur propre pays : « personnes qui ont été forcées de fuir leurs foyers soudainement, de manière imprévue et en grand nombre, par suite d'un conflit armé, de troubles internes, de violations systématiques des droits de l'homme ou de catastrophes naturelles ou causées par l'homme et qui se trouvent sur le territoire de leur propre pays » ². Cette définition souligne le caractère forcé du déplacement et c'est là un point essentiel. Cela implique qu'il n'est pas fortuit et qu'il y a des entités ou personnes responsables. L'aspect imprévu et soudain est cependant en contradiction avec ce caractère forcé qui laisse penser qu'il y a une stratégie de la part des *déplaceurs* et donc qu'il est possible de prévoir.

De même, le fait que le déplacement doit se faire en grand nombre a soulevé des oppositions quant aux incertitudes que cela contient. À partir de quel nombre peut-on considérer qu'il s'agit d'un grand nombre ? Toutefois, l'aspect collectif du déplacement n'est nullement contestable. Les personnes déplacées sont souvent du même peuple ou de la même minorité et elles sont visées comme telles par les agents de persécution. Pareillement, en cas de désastre écologique, la population affectée est nombreuse. On ne parle nullement de *la* personne déplacée mais *des* personnes déplacées, au contraire du réfugié qui voit son cas faire l'objet d'un traitement individuel. La définition ne prend pas en compte la cause économique du déplacement. Ainsi par exemple, les déplacements de population à l'intérieur de la Chine populaire, partant des campagnes pauvres vers les villes côtières en pleine expansion, ou le déplacement de près de deux millions de personnes en prévision de la construction du barrage monumental

¹ Chiffres donnés par le H.C.R., dans *Les réfugiés dans le monde*, La Découverte, 1995.

² Rapport du Secrétaire général sur les personnes déplacées, E/CN.4/1992/23, 14 février 1992.

des Trois Gorges, ne seront pas pris en compte car il s'agit de déplacements pour raisons économiques ou d'intérêt général.

Se pose alors le problème d'une disparité de traitement entre les migrants internes et les déplacés. À ce jour, il n'y a pas de définition conventionnelle de la personne déplacée. Le point de vue du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés et celui du département des Affaires humanitaires (DHA), tous deux institutions de l'ensemble onusien, font état d'une approche pragmatique de la question, qui permet de prendre en compte des populations dans le besoin sans essayer de les faire entrer dans le cadre trop strict d'une définition³. Définir revient en effet à faire une sorte de tri entre les personnes et il est difficile de faire la différence dans une situation de crise et de déplacement entre la population qui se réfugie dans un village et la population du village ; les deux peuvent être également sinistrées.

Il n'existe pas, non plus, de convention sur les personnes déplacées qui pourrait définir leurs droits et leur statut. Cependant, il n'est pas certain qu'une convention nouvelle sur ce sujet soit vraiment nécessaire. Les problèmes auxquels sont confrontées les personnes déplacées sont de plusieurs natures. Tout d'abord, il y a le déplacement lui-même, qui peut être un crime contre l'humanité ou un acte de persécution selon la situation et l'intention des *déplaceurs*. Il est de nature violente et peut faire des victimes. Il entraîne la perte de biens et de revenus et sépare les membres d'une même famille. Il bafoue les droits et les libertés des individus et des groupes. Ensuite, les personnes déplacées, qu'elles soient rassemblées dans des campements ou disséminées dans les forêts, les maquis ou les montagnes, sont vulnérables, sujettes aux attaques, au pillage et à toutes les formes de violence. Elles manquent des ressources élémentaires, de soins,

³ Point de vue du DHA sur une définition de la personne déplacée : « l'important est d'élargir la population cible ayant besoin d'assistance pour englober les personnes déplacées dans leur propre pays et tous les groupes de personnes souffrantes dont les besoins risquent d'être négligés par leurs propres autorités, et qui doivent donc dépendre des secours et de la protection de la communauté internationale. La question importante, en ce qui concerne les organisations de secours humanitaire, n'est pas de savoir dans quelle catégorie classer les personnes, mais plutôt de savoir si les personnes concernées ont besoin d'assistance humanitaire sur la base d'une évaluation objective des critères existants ». Doc. ONU E/CN.4/1993/35 annexe, 21 janvier 1993.

d'éducation pour les enfants et ne peuvent assurer leur subsistance dans une situation aussi précaire. L'économie globale, mais aussi l'écologie de la région en sont affectées. Enfin, lorsqu'il s'agit de la réinstallation des personnes déplacées, se posent les problèmes de retour, de lieu de résidence, de reprise d'une activité économique, de leur sécurité et de leurs droits.

Ces problèmes touchent les droits de l'homme et le droit humanitaire. Ces branches du droit sont assez complètes pour permettre aux personnes déplacées une certaine protection. Cependant le problème fondamental, que l'on retrouve ici comme ailleurs en droit international, est celui du respect et de la mise en œuvre de ces droits.

▮ Les droits de l'homme et la protection de ces droits

Les personnes déplacées sont, au même titre que les autres hommes et femmes, titulaires de droits de l'homme et de libertés en vertu du droit international. Le développement et l'encouragement de ces droits sont des buts de l'Organisation des Nations unies, des organisations régionales comme l'OUA, l'OEA et du Conseil de l'Europe. Un nombre important de conventions sur ce sujet a été adopté. En ce qui concerne le cas des personnes déplacées et de leurs besoins spécifiques, nous pouvons nous fonder sur une liste impressionnante d'accords : la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et celui relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale de 1965, la Convention pour la répression et la prévention du crime de génocide de 1948, la Convention relative aux droits de l'enfant de 1989, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination contre les femmes de 1979, la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants de 1985, la Convention européenne des droits de l'homme de 1950, la Convention américaine relative aux droits de l'homme de l'OEA de

1978 et la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981.

Les droits ayant un intérêt particulier pour les personnes déplacées

Comme il a été écrit plus haut, les déplacements ne se font pas de plein gré. Les personnes fuient une menace ou une situation dans laquelle leur existence est menacée ou leurs droits sont bafoués. Ces droits sont les plus fondamentaux, il s'agit du droit à la vie, à la sûreté et à la liberté.

Le droit à la vie et à l'intégrité physique et mentale de la personne se trouve dans les premiers articles des textes les plus importants des droits de l'homme. L'article 3 de la Déclaration universelle des droits de l'homme énonce que « tout individu a droit à la vie, à la liberté et à la sûreté de sa personne »⁴. Ce droit s'étend à l'interdiction des exécutions sommaires et arbitraires et des disparitions. Il est complété par une interdiction de la torture et des autres traitements inhumains et dégradants, ainsi que par l'interdiction d'actes de violence à l'encontre des femmes et des enfants⁵. L'acte lui-même de déplacer une population peut être entendu comme un crime contre l'humanité, en vertu de l'Accord de Londres de 1945 sur le Tribunal militaire international de Nuremberg qui définit le crime contre l'humanité comme « l'assassinat, l'extermination, la réduction en esclavage, la déportation, et tout acte inhumain commis contre les populations civiles, avant ou pendant la guerre, ou bien les persécutions pour des motifs politiques, raciaux ou religieux, lorsque ces actes ou persécutions, qu'ils aient constitué ou non une violation du droit interne du pays où ils ont été perpétrés, ont été commis à la suite de tout crime rentrant dans la compétence du tribunal ou en liaison avec ce crime ». La déportation est une forme de déplacement. Ce déplacement ne doit

⁴ Article 6 de la Convention relative aux droits de l'enfant : « Les États parties reconnaissent que tout enfant a un droit inhérent à la vie ».

Article 6 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques : « Le droit à la vie est inhérent à la personne humaine ».

⁵ Articles 4 et 5 de la Déclaration, Articles 7 et 8 du Pacte, article 37 de la Convention relative aux droits de l'enfant.

pas être confondu avec le fait de mettre des civils à l'abri. L'intention de nuire est un élément essentiel à prendre en compte.

La définition de 1945 a été reprise en partie par le statut des tribunaux pénaux internationaux de La Haye et de Arusha qui ont à connaître respectivement des crimes commis en ex-Yougoslavie et au Rwanda. Les résolutions du Conseil de sécurité qui définissent ces statuts ont ajouté à cette définition, dans la liste des actes inhumains, les expulsions⁶. Ces normes sont destinées moins à la protection des victimes et à la prévention des déplacements, qu'à l'engagement de la responsabilité des auteurs de ces actes. Elles créent malgré tout un droit implicite à l'existence et un droit à ne pas être déplacé par la force ou la terreur.

La Convention contre le génocide consacre ainsi implicitement un droit à l'existence du groupe⁷. Ce droit à l'existence collective, indépendamment du droit de chacun à être protégé contre les atteintes à sa vie et à sa personne, n'est pas sans importance ici, car il s'agit de situation où des groupes sont visés. Le droit de la personne à la vie et le droit d'un groupe à l'existence peuvent être invoqués et doivent être protégés au niveau de la prévention du déplacement et au cours de ce déplacement. Ce sont des droits auxquels l'État ne peut déroger de façon arbitraire, non nécessaire et non proportionnée, dans des circonstances autres que celles prévues par la loi⁸. En temps de guerre civile ou internationale néanmoins, ces obligations sont régies et nuancées par le droit humanitaire.

Le droit à la liberté est aussi un droit des personnes déplacées, qui constituent des groupes de population vulnérables dont la liberté est menacée. Le droit international universel et régional prévoit l'interdiction de l'arrestation et de la détention arbitraire. L'article 9 de la Déclaration universelle stipule que « Nul ne peut être arbitrairement

⁶ Résolution 827 du 25 mai 1993 et résolution 995 du 8 novembre 1994.

⁷ Voir P. Thornberry, *International Law and the Rights of Minorities*, Clarendon Press, Oxford, 1991 : 57-58.

⁸ À cet égard les textes internationaux adoptent des positions différentes d'un point de vue formel. Soit ils contiennent la reconnaissance d'un droit à la vie et des dérogations sont possibles en vue de prendre en compte la législation nationale sur la peine de mort et autres cas précis. Soit ils détaillent le droit à la vie en prenant en compte le caractère légal que peut prendre une atteinte à la vie et par conséquent interdisent toute dérogation.

arrêté, détenu ni exilé ». Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques reprend et détaille cette interdiction, également dans son article 9, spécifiant les garanties judiciaires nécessaires pour que l'arrestation et la détention ne soient pas arbitraires⁹. Comme dans le cas du droit à la vie et à l'intégrité physique et morale de la personne, le droit à la liberté ne doit connaître de dérogations en temps de paix et de troubles que celles prévues par la loi. Se pose cependant la question de la détention dans des camps des personnes déplacées. La constitution de camps est fréquente. Mais il faut faire une différence entre les camps ouverts dans lesquels les personnes restent de leur plein gré objectivement ou par nécessité, et qui sont plutôt des campements que des camps ; et les camps à proprement parler où les personnes sont détenues. La mise à l'abri de ces populations ne requiert pas un internement mais plutôt une protection de la part des autorités ou des belligérants en cas de guerre, ce qui entre dans le cadre du droit humanitaire.

La liberté comprend celle d'aller et venir et de choisir son lieu de résidence. Le Pacte des droits civils et politiques prévoit dans son article 12, § 1 que « quiconque se trouve légalement sur le territoire d'un État a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence ». Le déplacement forcé est une violation de ce droit que l'on qualifie aussi de droit de rester. Ce nouveau concept a connu un certain succès auprès des institutions internationales mais présente une ambiguïté. Il ne saurait être utilisé dans les cas où les personnes ont besoin de trouver refuge hors du pays. En effet, le droit de chercher asile est un droit reconnu par le droit international¹⁰ et qui est menacé par les restrictions de l'accueil dans les autres pays. Si les personnes persécutées ont le seul droit de rester chez elles, on risque de leur enlever leur seule chance de survie qui est l'exil. Les personnes déplacées sont dans un cas similaire. Elles peuvent toutefois utiliser avec profit ce droit de rester en vue de prévenir leur déplacement et demander l'assistance et la protection des autorités ou, suite au dépla-

⁹ Ce droit est présent également dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, articles 6 et 7 ; dans la Convention européenne des droits de l'homme, aux articles 5 et 6 et dans la Convention américaine relative aux droits de l'homme, aux articles 7 et 8.

¹⁰ Notamment par l'article 14 de la Déclaration universelle et par l'article 12, § 3 de la Charte africaine.

cement, pour engager la responsabilité des autorités qui ne les ont pas protégées et pour revendiquer un droit sur leur ancien lieu de résidence.

Ce droit rejoint l'interdiction de l'expulsion. En tant que telle cette interdiction ne se trouve dans aucun texte international, sauf au titre de l'interdiction de l'expulsion massive d'étrangers¹¹. L'expulsion de ressortissants hors du territoire national ou hors de certaines régions de ce territoire n'est interdite qu'indirectement par le droit international, par le biais de la liberté de mouvement individuelle. Seule la Convention n° 169 de l'Organisation internationale du travail sur les peuples autochtones et tribaux demande que les peuples ne soient pas expulsés des terres qu'ils occupent.

L'État peut déroger au respect de la liberté de mouvement et de choix de résidence, en conformité avec la loi et dans le souci de la protection de l'ordre public. Cela intervient notamment dans le choix du lieu d'installation des personnes déplacées. Comme nous l'avons vu, il s'agit de mouvements de masse et, en conséquence, il est plus facile pour les autorités, et parfois nécessaire, de cantonner les personnes déplacées dans un lieu déterminé afin de ne pas créer un problème grave d'ordre public, en temps de paix ou de troubles. L'État se trouve donc en droit de gérer les déplacements. De toute façon, les circonstances de guerre réduisent comme une peau de chagrin la liberté de mouvement des personnes, car elles se rendent où elles le peuvent.

Elles risquent d'être menacées de l'extérieur, par des belligérants, les autorités de l'État ou de simples pilliers, et elles sont exposées également à des risques de la part de personnes qui les mènent. Ainsi l'exploitation sexuelle des femmes et des enfants, le travail forcé ou l'esclavage sont des pratiques trop fréquentes dans les camps quand la misère s'ajoute à la faiblesse des victimes. Les procès des criminels d'ex-Yougoslavie ont par exemple révélé des filières d'esclavage des femmes. Toutes ces pratiques sont condamnées par le droit international. L'esclavage est un crime, en temps de guerre comme en temps de paix, quand il s'agit d'actes isolés ; et un crime contre l'humanité si tout un groupe est réduit en esclavage pour des raisons liées à sa religion, à sa race ou à ses opinions politiques. L'article 4 de la

¹¹ Article 12, § 5.

Déclaration universelle des droits de l'homme énonce que « nul ne sera tenu en esclavage ni en servitude ; l'esclavage et la traite des esclaves sont interdits sous toutes leurs formes ».

L'enrôlement forcé n'est pas interdit par les conventions internationales, et encore moins en période de guerre. Mais les enfants ne sauraient être soldats, en aucun cas. L'article 38, § 3 de la Convention relative aux droits de l'enfant, énonce l'obligation suivante : « Les États parties s'abstiennent d'enrôler dans leurs forces armées toute personne n'ayant pas atteint l'âge de quinze ans. » Cet article ne concerne toutefois que les États parties ; les milices et les guérillas ne sont pas visées – et de toute façon agissent en dehors de tout contrôle et de toute loi et morale. Il pose une protection essentielle pour les personnes déplacées bien que l'on sache que, pour des enfants livrés à eux mêmes, l'enrôlement dans une armée qui promet à ses soldats de l'argent, présente un attrait.

Le principe de non discrimination est un autre pilier des droits de l'homme en droit international. Il est cité dans le préambule de la Charte des Nations unies et dans tous les textes internationaux des droits de l'homme, notamment dans les Conventions sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale de 1965 et sur l'élimination de toutes les formes de discrimination contre les femmes de 1979. Il signifie que les droits de l'homme doivent être reconnus à tous sans distinction de race, de sexe, de langue, de religion, de nationalité, de classe sociale, d'opinion politique, d'appartenance à un groupe particulier, etc. Les motifs de discrimination varient d'un texte à l'autre et la liste n'est pas souvent exhaustive. C'est un principe qui présente des intérêts pour les personnes déplacées, car elles font toujours l'objet de discrimination, à l'exception des cas où le déplacement s'explique par des raisons économiques ou écologiques. Les agents de persécutions, qu'ils soient belligérants, terroristes, miliciens ou agents des autorités publiques, ne créent pas de déplacements au hasard. Ils ciblent leurs victimes. Ils agissent de façon discriminatoire. C'est une tactique de guerre ; elle fragmente la résistance de l'adversaire qui, voyant sa famille en danger, reste auprès d'elle pour la défendre. De plus, une population déplacée peut se trouver discriminée dans la région où elle se retrouve par rapport à la population locale. Privée de droits, elle est par conséquent inapte à s'ins-

taller durablement et de façon profitable dans cette région et, si le retour est parfois impossible, elle est mise à l'écart.

Les droits économiques et culturels sont également menacés. Il faut rappeler que les déplacements ont rarement lieu dans un contexte où ces droits sont respectés. Il s'agit de situation de troubles ou de conflits, dans la plupart des cas, et les pays les plus touchés ne sont pas des démocraties. Alors, la personne déplacée ne peut obtenir davantage de droits, pas plus qu'un traitement plus respectueux de ses libertés que le reste de la population. En revanche, ce qui peut être revendiqué, c'est davantage de droits pour tous et les mêmes droits pour tous, c'est-à-dire une application générale des droits de l'homme ainsi que la non discrimination. Ces droits, tels qu'ils sont inclus presque entièrement dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et dans le Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966, comprennent notamment le droit d'avoir et de pratiquer une religion, la liberté de pensée et d'expression, la liberté d'association et de réunion, le droit à l'éducation, au travail et à la vie culturelle, le droit à la vie familiale, à la nationalité, au respect de la vie privée, le droit de participer à la vie publique et de voter et le droit à des conditions de vie minimales. Dans les cas de crise et de conflits, bien peu de ces droits résistent à la possibilité d'y déroger.

Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels prévoit dans son article 11 que « les États parties reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'une amélioration constante de ses conditions d'existence ». Il existe également un droit au développement collectif des peuples. Ces droits, comme celui de pouvoir éduquer les enfants, sont essentiels pour les personnes déplacées. Mais dans ce domaine, on se place davantage sur le terrain des besoins que sur celui des droits. Cela entre dans la considération de l'assistance humanitaire et des programmes concrets d'aide au redémarrage économique.

La protection de ces droits

Les droits de l'homme créent des obligations à la charge des États. Ces derniers doivent garantir leur mise en œuvre. Or, il existe peu de mécanismes et encore moins de moyens contraignants pour amener

les États à s'acquitter de leurs obligations vis-à-vis de leur population. Le traitement des individus dans l'État où ils résident est du ressort souverain de cet État. Il décide souverainement de contracter des conventions internationales et, tout aussi souverainement, de ne pas les respecter. Toute tentative de la part de la communauté internationale de contrôler la situation des droits de l'homme à l'intérieur de ses frontières peut être considérée comme une immixtion dans les affaires internes. Dans les pays indépendants depuis seulement quelques décennies, la souveraineté entière et exclusive a pris une valeur de symbole qui est défendu avec susceptibilité et hypocrisie. Mais, petit à petit, depuis 50 ans, les droits de l'homme sont devenus des sujets de préoccupation de la communauté internationale et les différents acteurs internationaux (les États, les organisations internationales et les organisations non gouvernementales) relèvent les violations et montrent du doigt les États dans lesquels elles se passent. Concrètement, toutefois, la communauté internationale n'offre que peu de remèdes.

Le système de l'ONU comprend un ensemble de Comités¹² chargés de veiller au contrôle de la mise en œuvre des différentes conventions précédemment citées, ainsi que la Commission des droits de l'homme assistée de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et la protection des minorités. Ils sont relayés par un Haut Commissaire pour les droits de l'homme. Le rôle des Comités est principalement d'analyser les rapports transmis par les États sur l'application des droits et d'émettre à leur sujet des recommandations et des conclusions. Si les États l'acceptent, certains Comités deviennent compétents pour recevoir des communications de la part d'individus ou de groupes d'individus arguant la violation de leurs droits. Les Comités font alors part de leurs constatations à l'État et les retranscrivent dans leurs rapports. Ils exercent donc un contrôle politique et non judiciaire. Ils sont, de plus, incapables de traiter beaucoup de demandes et, pour des raisons d'éloignement géographique, leur siège étant soit à New York, soit à Genève, ils sont peu sollicités, si on oppose le nombre de communications au nombre de violations connues.

¹² Comité des droits de l'homme, Commission de la condition de la femme, Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes et Comité contre la torture.

La Commission des droits de l'homme peut aussi recevoir des plaintes individuelles venant de particuliers ou d'organisations non gouvernementales qui feront l'objet d'une procédure confidentielle. Ces organes ont le mérite de produire des rapports nombreux, volumineux et informés sur des situations concrètes et des types de violations définis. Cela constitue une base doctrinale intéressante et un moyen d'information et de pression. Ils dressent un bilan. Mais à court terme, ils n'offrent pas de protection efficace contre les atteintes aux droits de l'homme.

La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples de l'OUA fonctionne de façon assez similaire à celle des Comités de l'ONU. Elle peut recevoir, des États ou des individus, des communications visant à attirer son attention sur la situation dans un État partie. S'il est avéré qu'il y a des violations graves ou massives des droits de l'homme, la Commission saisit alors la Conférence des Chefs d'États et de Gouvernements de l'OUA. C'est une procédure longue qui n'aboutit qu'à une conférence diplomatique. Elle n'a pas connu de grands succès pour le moment.

Enfin, sur le continent européen et le continent américain, il existe deux juridictions, la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour interaméricaine des droits de l'homme, que les individus peuvent saisir afin d'obtenir la sanction judiciaire de leurs droits. C'est néanmoins un recours coûteux et trop lointain pour la plupart des plaignants.

Deux autres cours exceptionnelles offrent un intérêt pour les personnes déplacées. Il s'agit des Tribunaux pénaux internationaux jugeant des crimes commis en ex-Yougoslavie et au Rwanda. Dans les deux cas, les belligérants ou miliciens ont utilisé les populations civiles comme cibles et ont provoqué de très importants déplacements : 3,5 millions de personnes déplacées dans le premier cas, de 1992 à 1995, et 800 000 à 2 millions de personnes déplacées dans le second, en 1994. La condamnation des criminels qui ont causé les déplacements et attaqué les personnes déplacées peut servir d'exemple. Néanmoins, la patience est de mise car la machine judiciaire, au niveau international, s'avère lente. Finalement, le recours le plus efficace dont disposent les personnes déplacées est l'information et les médias internationaux. Ceux-ci jouent un rôle déterminant dans le déclenchement de l'action humanitaire.

Le droit humanitaire et les interventions

Les personnes déplacées sont des êtres humains et donc titulaires de droits de l'homme ; en temps de guerre, elles font partie de la population civile et sont donc les bénéficiaires de droits humanitaires. Il peut y avoir parmi elles, des soldats et des membres des forces belligérantes, ce qui n'est pas sans poser problème. Mais elle est, dans sa majeure partie, constituée de civils, de femmes et d'enfants, ainsi que de personnes âgées ou blessées. C'est une population qui a besoin d'assistance et de protection. Le droit humanitaire et les interventions de la communauté internationale vont dans ces deux directions.

Le droit humanitaire et les personnes déplacées

Le droit humanitaire est à l'origine un droit qui réclame un minimum d'humanité de la part des belligérants en temps de guerre civile ou de conflit international. Cette humanité est dirigée vers les soldats blessés et prisonniers de même que vers la population civile de l'arrière ou des zones occupées. Ceci a beaucoup évolué et, maintenant, si cette idée du droit humanitaire demeure prééminente, il est moins question de droit humanitaire que d'humanité tout court, désignant des droits et un domaine d'activités beaucoup plus vastes. Il apparaît aussi que la population devient un enjeu dans la guerre alors, qu'auparavant, la seule victoire sur le sol suffisait à assurer une domination. Elle se trouve donc imbriquée dans la guerre et la frontière entre les belligérants et les civils est plus difficile à définir. De plus, le droit humanitaire tend à être invoqué à présent dans des situations qui ne sont pas des situations de conflits internes mais plutôt des situations de troubles ou de désordres graves. Dans ce contexte, les personnes déplacées trouvent dans ces normes un support important.

Le droit traditionnel s'inscrit dans les quatre Conventions de Genève du 12 août 1949 et les Protocoles additionnels I et II de 1977 qui contiennent des dispositions protectrices pour les personnes déplacées. Ces textes prévoient globalement l'obligation pour toutes les parties au conflit de traiter avec humanité les personnes qui ne parti-

cipent pas directement aux hostilités. Les articles 3 de ces quatre Conventions prévoient l'interdiction de toutes atteintes à la vie et à l'intégrité corporelle des populations civiles, en cas de conflits. Mais ces textes portent sur les populations civiles étrangères.

Les Protocoles de 1977 offrent une protection plus avancée pour les populations civiles. Le premier Protocole concerne les civils en cas de conflits internationaux. Les articles 51 et 54 interdisent les attaques contre les civils et les actions en vue de les affamer. Les articles 59 et 60 requièrent la protection des localités sans défense et des zones démilitarisées. L'assistance est régie par les articles 69 à 71 et la question du regroupement des familles dispersées, par l'article 74. L'accès aux soins et aux hôpitaux est prévu. Les articles 75 à 78 établissent la garantie du respect des droits fondamentaux et la protection spécifique des femmes et des enfants. Néanmoins, peu d'États ont ratifié ce protocole.

Le second Protocole traite de la protection des victimes dans les situations de conflits non internationaux. C'est un texte important pour les personnes déplacées, car les mouvements massifs de populations se font souvent dans ce cadre. L'article 3 rappelle le principe de non intervention, de non ingérence. Le maintien de l'ordre et la défense de l'intégrité territoriale restent du domaine de la responsabilité de l'État et les dispositions de ce protocole ne permettent pas d'intervenir dans les affaires intérieures. La protection des personnes déplacées incombe à l'État dans lequel elles vivent. Celui-ci a toutefois des obligations en vertu de ce second Protocole. L'article 4 stipule que les personnes qui ne participent pas aux hostilités ont droit au respect de leur personne, de leur dignité, de leurs opinions et de leur religion. Elles doivent en toutes circonstances être traitées humainement et sans discrimination. Les articles 13 à 18 interdisent les attaques contre les civils, les menaces, les campagnes de terreur et celles visant à les affamer, le viol, le pillage, la prise d'otages et les punitions collectives.

Si les personnes déplacées sont armées, elles cessent de faire partie de la catégorie protégée pour entrer dans celle d'une armée en déroute ou d'un groupe de prisonniers. C'est un élément problématique car, si elles sont désarmées, elles risquent d'être davantage exposées à des attaques et, si elles comprennent un groupe d'hommes armés, cela peut servir de prétexte à des offensives de la part des belligé-

rants hostiles. Cette situation s'est présentée à plusieurs reprises en Bosnie, notamment à Srebrenica et au Rwanda, au moment de la déroute des Hutu.

L'article 17 est plus spécifiquement consacré aux déplacements. Les déplacements de populations civiles sont proscrits sauf pour les mettre à l'abri. Et s'ils sont indispensables pour des raisons de sécurité, les personnes doivent bénéficier de conditions satisfaisantes au niveau de la santé, de la sécurité, de l'hygiène, de l'abri et de la nourriture. De même, les « populations civiles ne doivent pas être forcées à quitter leur propre territoire pour des raisons liées au conflit ». On peut toutefois se demander s'il s'agit d'une interdiction de déplacement ou de l'interdiction de l'exil forcé vers un autre pays ?

Une violation grave du droit humanitaire peut être qualifiée de crime de guerre, en vertu du Statut du Tribunal de Nuremberg en 1945, « c'est-à-dire les violations des lois et des coutumes de la guerre. Ces violations comprennent, sans y être limitées, l'assassinat, les mauvais traitements et les déportations pour des travaux forcés, ou pour tout autre but, des populations civiles dans les territoires occupés, l'assassinat et les mauvais traitements des prisonniers de guerre ou des personnes en mer, l'exécution des otages, le pillage des biens publics ou privés, la destruction sans motif des villes et des villages ou la dévastation que ne justifiaient pas les exigences militaires ».

Les normes de droit humanitaire offrent une protection assez complète pour les personnes déplacées. Mais confrontée à leur non respect par les parties au conflit, la communauté internationale a émis une Déclaration sur les règles humanitaires minima, fixant le minimum à respecter. Ce texte a été fait par des experts de l'Institut des droits de l'homme de l'Académie d'Abo Turku en Finlande en 1990 et révisé par l'Institut norvégien des droits de l'homme d'Oslo en 1994. Il a été soumis à la Commission des droits de l'homme¹³. En matière de déplacement, son article 7 énonce que : « 1. Tout individu a le droit de rester en paix dans son propre foyer, sur ses terres et dans son pays. 2. Le déplacement de l'ensemble ou d'une partie de la population ne pourra être ordonné, sauf dans les cas où la sécurité des personnes concernées ou des raisons impératives de sécurité l'exigent ». Les conditions à respecter pour ces déplacements touchent au logement,

¹³ Document ONU E/CN.4/1995/116 du 31 janvier 1995.

à l'hygiène, à la santé, à la sécurité, à l'alimentation, au regroupement des familles, à la possibilité de retour et à la liberté de circulation... Le problème des normes minima à respecter équivaut à réduire le droit humanitaire à quelques normes essentielles et à empêcher, du même coup, les tentatives futures destinées à leur évolution. Mais le droit humanitaire évolue heureusement dans une autre direction : celle de l'assistance et de la satisfaction des besoins autres que ceux de sûreté et de protection physique.

L'humanitaire comprend les normes traditionnelles du droit humanitaire que nous venons d'évoquer mais également des droits sociaux, économiques et culturels, traduits sous forme de besoins essentiels, plutôt que sous la forme de droits. La communauté internationale fait écho à ces besoins dans ses documents de travail, rapports et résolutions¹⁴. Ces besoins rassemblent tout ce qui est utile à une population qui fuit. Les plus urgents concernent l'eau, le matériel de chauffage, le matériel pour construire des abris, les vêtements, la nourriture et les soins médicaux. S'ajoute à cela l'assistance pour les victimes de traumatisme. Et enfin, le déplacement ayant globalement tendance à s'allonger dans la durée, la population a besoin de mener des activités dans la région d'accueil dont l'équilibre économique, social et écologique peut être complètement dévasté. Cela passe également par l'éducation des enfants et leur prise en mains s'ils sont orphelins.

Dans ce domaine, il y a une grande différence entre les besoins des personnes déplacées dans les différents continents. Les hivers rigoureux du Caucase et de Bosnie, par exemple, ont rendu nécessaires la construction d'abris en dur et la fourniture de matériel de chauffage. À cette différence, s'ajoute celle du financement volontaire de l'action humanitaire. Il est bien plus important pour les pays d'Europe, et surtout dans le cas récent de la Bosnie Herzégovine ; ce qui permet de prendre en considération des besoins nouveaux.

Les personnes déplacées éprouvent aussi la nécessité de redevenir autosuffisantes en termes économiques. L'humanitaire s'oriente petit

¹⁴ Rapport de M. Deng, représentant du secrétaire général des Nations unies pour les personnes déplacées à la Commission des droits de l'homme, doc E/CN.4/1996/52/Add.2 du 5 décembre 1995. Conclusion du Comité exécutif du Haut Commissariat pour les réfugiés n° 75 (XLV) de 1994, sur les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, et de très nombreuses résolutions de l'Assemblée générale des Nations unies.

à petit vers la promotion d'actions concrètes de relance et de création d'activités lucratives. Ces actions s'inscrivent dans une stratégie à moyen terme de développement, qui prend en compte la part des femmes dans la vie économique et sociale : création d'ateliers ou de lieu d'apprentissage. Ce domaine est nouveau. Il est une réponse aux problèmes rencontrés par l'aide humanitaire dans le passé ; en effet, celle-ci a parfois totalement détruit et ruiné les secteurs d'activités locaux et a rendu pour longtemps la population dépendante de l'aide.

L'ingérence et les interventions humanitaires

Comme pour l'application des droits de l'homme, l'État est responsable de la survie et de la protection de sa population. L'action humanitaire est de son ressort. Toutefois, il se peut qu'il ne puisse s'en charger pour des raisons économiques ou politiques ou qu'il ne veuille pas s'en charger. Ici commence la tâche des acteurs internationaux. Ceux-ci agissent de leur libre chef, mais ils sont dépendants de l'action des médias qui font s'émouvoir la compassion publique et par suite l'afflux des donations privées ou publiques. Les déplacements de population sont assez médiatisés du fait de leur caractère massif, meurtrier et donc spectaculaire.

Une fois les fonds réunis et les programmes décidés, il reste à obtenir une chose essentielle : l'accord de l'État sur le territoire duquel l'assistance va avoir lieu et l'assurance de la protection des agents humanitaires. La non-obtention de cet accord transforme une intervention en une ingérence. On a pu parler d'ingérence humanitaire, de droit et même de devoir d'ingérence. L'expression a connu son heure de gloire. L'ingérence a même été utilisée par le Conseil de sécurité au moment de l'intervention en Somalie et en Irak. Il semble pourtant que ces événements n'aient pas créé de précédents véritables. Le Conseil de sécurité est moins prêt à imposer une ingérence humanitaire aujourd'hui qu'il y a cinq ans. À présent, un peu délaissé, le concept d'ingérence est remplacé par le droit d'accès aux victimes ¹⁵.

¹⁵ Voir « L'accès aux victimes : droit d'ingérence ou droit d'assistance » in *L'accès aux victimes : droit d'ingérence ou droit à l'assistance humanitaire*, Commission européenne, 1997, 13-66.

Le droit d'accès aux victimes est un droit traditionnellement reconnu à la Croix-Rouge depuis près d'un siècle. Mais il a fallu se rendre à l'évidence que le défaut d'accord et surtout de protection de la part de l'État – ou des belligérants qui contrôlent le terrain – est très préjudiciable au déroulement des opérations. Le chaos de la Somalie, l'aide humanitaire marchandée en Bosnie, les attaques contre les humanitaires en Tchétchénie et dans l'ex-Zaïre en sont une illustration.

Un autre problème de l'assistance humanitaire est celui de l'utilisation de l'aide comme stratégie militaire. L'offensive tutsie au Rwanda en 1994 a compté avec l'arrivée des humanitaires sur ses arrières et donc avec un approvisionnement gratuit. De même, la zone humanitaire Turquoise de l'armée française a servi de lieu de repli pour des miliciens hutus. Les agences se trouvent alors face à un dilemme, mais doivent agir du fait des risques de violences, de famines et d'épidémies. L'humanitaire représente un tel enjeu économique qu'il n'est pas exempt de convoitises.

L'aide humanitaire peut également faire partie de la stratégie de la communauté internationale. En Bosnie, par exemple l'aide humanitaire a été apportée en masse aux populations déplacées et assiégées à défaut de protection militaire. Les agences humanitaires se sont trouvées confrontées à la nécessité de nourrir, de façon la plus neutre possible, non seulement les victimes mais aussi les futures victimes et les trois factions de la population en guerre. L'humanitaire peut alors être accusé de faire durer un conflit. S'est donc posée sérieusement la question de la complémentarité de l'aide humanitaire et de l'action armée. Néanmoins, tous ces dilemmes ne peuvent pas empêcher l'aide quand elle est nécessaire.

Dans sa résolution 43/131, de 1989, qui marque le début d'une nouvelle période d'actions, l'Assemblée générale des Nations unies reconnaît que le sort des victimes de catastrophes naturelles et de situation d'urgence, qui ne sont pas des réfugiés, doit être pris en considération par la communauté internationale. L'agence qui a eu très vite vocation à s'occuper de personnes déplacées est le Haut Commissariat pour les réfugiés (HCR). Son mandat, qui ne prévoit que des activités à la faveur des réfugiés et des demandeurs d'asile, n'exclut pas une extension du rôle de l'agence. Le secrétaire général des Nations unies lui a demandé, en novembre 1991, de se charger de l'action en faveur des personnes déplacées en ex-Yougoslavie et,

en 1994, au Rwanda. Il faut noter que la situation des réfugiés dans les camps est assez similaire de celle des personnes déplacées et que les cas de déplacements conduisent souvent à des mouvements de réfugiés. Néanmoins, il est plus facile de déployer une aide à un camp de réfugiés dans un pays d'accueil voisin que dans un pays en guerre.

Le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), a reçu le mandat de coordonner l'assistance fournie aux personnes déplacées dans les États, du fait de la présence de nombreux bureaux du PNUD dans les pays en voie de développement. Cette tâche est assez mal définie et touche plus l'humanitaire que le développement à proprement parler. Elle se fait même aux dépens de la politique à long terme de développement menée à grand peine par le PNUD, dont le personnel dépend aussi du département des Affaires humanitaires, (DHA). L'Unicef se charge des services pour les femmes et les enfants dans les domaines de la santé, de l'éducation, de la nutrition et de l'hygiène. Le Programme alimentaire mondial (PAM), fournit de la nourriture et étend parfois ses activités aux projets de développement. La FAO distribue des semences pour relancer l'agriculture et l'OMS se charge des services médicaux et sanitaires.

Dans la région des Grands Lacs, en 1996 et 1997, toutes ces institutions étaient impliquées dans l'aide à la population dont le coût s'est élevé à 120 millions de dollars pour quelques mois. Les quatre cinquièmes du financement ont été assurés par le PAM et le HCR. L'opération en ex-Yougoslavie rassemblait également plus de 10 agences onusiennes pour une opération dont le coût s'élevait, les deux dernières années du conflit, à près de 500 millions de dollars US par an. Sur ces 500 millions, la moitié a été payée par le Programme alimentaire mondial et 200 millions par le HCR, au titre des programmes spéciaux alimentés par les donations volontaires des pays.

En Bosnie, le HCR a reçu le soutien de la Force de protection des Nations unies (Forpronu), de l'Implementation Force (IFOR), et de la Stabilisation Force (SFOR), de l'Otan, pour assurer la sécurité des convois de marchandises ou de personnes, la protection des zones de sécurité et le déminage. Au Rwanda comme en Somalie, les soldats mandatés par l'ONU ont également eu pour rôle de protéger l'assistance aux populations. Leur intervention dans le domaine de l'humanitaire a été ressentie de façon contrastée du fait de l'absence de moyens

coercitifs adéquats. Les organisations non gouvernementales ont également regretté le défaut de neutralité de la part des soldats onusiens. L'assistance aux personnes déplacées est aussi largement tributaire des organisations non gouvernementales qui peuvent agir plus rapidement et plus discrètement et qui ont plus facilement accès aux personnes menacées. Le nombre d'intervenants potentiels est considérable. Le secteur de l'humanitaire est un secteur en expansion. Cependant ce foisonnement des interventions nécessite une coordination, voire la délimitation de zones de compétence et la sous-traitance par les organisations internationales à des organisations non gouvernementales et notamment à des associations locales. Cette coordination est assurée depuis les sièges de l'ONU par le Coordinateur des secours d'urgence, qui a été nommé suite à la résolution 46/182 de l'Assemblée générale de 1991. Il est secondé par le DHA qui collecte les contributions volontaires des États et rassemble, sous son égide, un Comité permanent inter-organisations. Celui-ci est à l'initiative des actions concertées de la part des organisations onusiennes. Il évalue les besoins et répartit les tâches. Au sein du Comité permanent, existe un groupe de travail spécifique pour les personnes déplacées, depuis 1992.

En dépit de ces efforts de coordination, il n'y a pas de mécanisme dans le système des Nations unies qui aurait pour but la seule protection des personnes déplacées. La multiplication des acteurs institutionnels et la lenteur des procédures, la nécessité de concertation et la dispersion des agences font qu'il y a beaucoup de temps et de moyens perdus. Mais une organisation nouvelle se chargeant des personnes déplacées retirerait aux autres organisations une part substantielle de leurs activités qui sont leur raison d'être. La solution se situerait plutôt dans une procédure de concertation accélérée.



L'ensemble des normes que les personnes déplacées peuvent invoquer, ainsi que les dispositifs d'assistance, montrent que la communauté internationale s'est efforcée d'apporter des solutions aux problèmes des déplacements forcés. Or, comme nous l'avons vu, au niveau de la protection des personnes déplacées, la situation reste difficile car les États et les autorités *de facto* appliquent peu les normes et bloquent le processus d'assistance. Par conséquent, des efforts

restent à faire pour convaincre les États de s'acquitter de cette protection nécessaire. Pour cela, la communauté internationale a montré ses limites et elle doit trouver de nouvelles méthodes. Elle devrait se démocratiser, c'est-à-dire s'ouvrir davantage aux organisations non gouvernementales qui représenteraient les populations déplacées et les minorités en difficulté. Elle aurait aussi tout avantage à avoir une meilleure stratégie de communication, relayée par des partenaires privés et pourrait décentraliser ses organes de décision, afin que des régions se sentent plus directement concernées.