

Déplacés et réfugiés : droit humanitaire et action internationale

Onnig Beylerian

Volume 31, Number 1, 2000

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/704131ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/704131ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (print)

1703-7891 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this document

Beylerian, O. (2000). Déplacés et réfugiés : droit humanitaire et action internationale. *Études internationales*, 31(1), 165–185.
<https://doi.org/10.7202/704131ar>

LIVRES

1. Étude bibliographique

Déplacés et réfugiés : droit humanitaire et action internationale*

Onnig BEYLERIAN**

Les mouvements migratoires sont désormais sensiblement influencés par les effets de la mondialisation¹, mais aussi par les guerres civiles et les violations des droits de la personne. En fait, les mouvements migratoires paraissent être un mélange de migrants économiques et de demandeurs d'asile. D'une part, plusieurs États et sociétés éprouvent des difficultés à s'adapter aux effets de la mondialisation, produisant ainsi des couches sociales démunies qui hier encore étaient convaincues que l'amélioration de leurs conditions de vie étaient à la portée de leur labeur. Aujourd'hui ces mêmes personnes cherchent à quitter leur pays pour améliorer leur sort ailleurs, de préférence dans les pays riches du Nord. D'autre part, les guerres civiles accompagnées par le dysfonctionnement des États et des sociétés civiles demeurent toujours des situations qui engendrent des réfugiés débordant les frontières et demandant l'asile dans des pays distants. À ces deux grandes

* LASSAILLY-JACOB, Véronique, Jean-Yves MARCHAL et André QUESNEL (dir.), *Déplacés et réfugiés : La mobilité sous contrainte*, Paris, Éditions de l'IRD (Institut de recherche pour le développement), 1999, 504 p.

GARDAM, Judith (dir.), *Humanitarian Law*, Ashgate/Darmouth Publishing Company, Aldershot (England UK), 1999, 570 p.

BEIGBEDER, Yves, *Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés*, Paris, Presses universitaires de France, Coll. Que sais-je ? n° 3489, 1999, 127 p.

** Professeur au Département de science politique de l'Université du Québec à Montréal, Canada.

1. Sarah COLLINSON, *Globalisation and the Dynamics of International Migration : Implications for the Refugee Regime*, UNHCR, Working Paper n° 1, May 1999, <http://www.unhcr.ch/refworld/pub/wpapers/wpno1.htm>.

sources de migration viennent s'ajouter de nouveaux phénomènes migratoires, tels que l'émergence de nouvelles diasporas issues des premiers départs d'émigrés installés dans les pays d'accueil² ou le phénomène de l'immigration illégale rendue possible par des mouvements internationaux organisés de criminels qui recourent à des méthodes et des procédés de plus en plus sophistiqués. Le problème des mouvements et des flux de réfugiés évolue rapidement et prend de plus en plus des nouvelles dimensions ; il nécessite qu'on lui trouve de nouvelles approches. Sans aucun doute, les flux de réfugiés et les mouvements migratoires occupent désormais une place de premier choix à l'ordre du jour international.

Les ouvrages que nous examinons ici jettent justement un éclairage détaillé et presque complet sur les phénomènes des migrations forcées, les flux de réfugiés, le droit humanitaire dans la plupart de ses composantes et l'action humanitaire du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) chargé de répondre aux urgences humanitaires et de surveiller le régime international de la protection des réfugiés.

I – L'ampleur du phénomène

Pour pouvoir appréhender la complexité de ce phénomène global, le premier ouvrage, qui rassemble les contributions d'une majorité de géographes³, s'attache à typologiser la diversité des cas impliquant les déplacements forcés de populations, surtout dans le contexte africain⁴ et à illustrer la complexité extrême des migrations forcées dans des situations les plus diverses⁵. Quatre questions apparaissent au centre des préoccupations des intervenants. La plus importante est sans aucun doute la multiplicité des causes des migrations forcées ; l'intégration dans les lieux d'accueil, comme aussi bien les effets des déplacements forcés sur l'environnement d'accueil ; et le retour et les rapatriements.

A — La multiplicité des causes

Comment saisir la complexité d'un phénomène dont les causes sont multiples et hautement enchevêtrées les unes avec les autres ? Lasailly-Jacob

2. Jeff CRISP, *Policy Challenges of the New Diasporas: Migrant Networks and their Impact on Asylum Flows and Regimes*, UNHCR, Working Paper n° 7, May 1999, <http://www.unhcr.ch/refworld/pub/wpapers/wpno7.htm>.

3. Mais aussi des ethnologues, des anthropologues, un sociologue, un juriste, un médecin et un agronome. Tous les contributeurs possèdent une expérience pratique tangible et dans une large mesure leur contribution individuelle se lit comme un rapport de leur recherche-action sur le terrain.

4. Ainsi, sur quatorze chapitres qui concernent spécifiquement des études de cas de régions ou de pays, onze portent sur l'Afrique et trois sont consacrés respectivement à l'Indonésie, au Vietnam et au Chili.

5. Illustrer est le verbe le plus approprié, vu l'abondance de cartes et de figures conçues, dessinées et présentées d'une manière remarquable.

propose un classement en quatre catégories⁶ : violences et persécutions, dégradations et destructions de l'environnement, politiques d'aménagement du territoire, interventions d'ordre politique et stratégique. Sa classification ne prétend pas embrasser le phénomène des migrations en général, mais une classe particulière de migrations : celle de la migration forcée. À la limite, on peut réduire les causes des migrations forcées – comme le fait F. Grunewald plus loin dans l'ouvrage – à trois causes principales : crise économique et extrême pauvreté ; guerres et insécurités ; famines et disettes suite à des conflits ou à des catastrophes naturelles⁷. Mais cette classification doit inclure également les mécanismes produisant les migrations forcées. Les conditions sociales, économiques, voire environnementales, atteignent une détérioration si avancée que des communautés entières se voient contraintes de quitter en masse graduellement ou soudainement leur foyer. Certaines le font à cause des effets directs ou indirects des politiques socio-économiques de l'État, ou parce qu'elles sont placées devant la nécessité absolue de fuir la répression et la persécution massives perpétrées par l'État ou par des groupements sur lesquels l'État ne paraît pas avoir une emprise. Cette distinction entre les conditions structurelles ou objectives et le rôle de l'État n'est pas vaine, car il existe bel et bien une différence entre les migrants économiques qui cherchent à améliorer leurs conditions de vie et les réfugiés qui doivent quitter leur résidence habituelle afin de sauver leur vie ou leur dignité entamée lourdement par la violation des droits de la personne telle que pratiquée par leur État.

Le problème de classification est que souvent les deux sont intimement imbriqués et il est très malaisé de départager les sources ou les causes multiples des départs. Cela s'avère parfois très complexe surtout lorsque les crises économiques donnent lieu à des conflits inter-ethniques. D'ailleurs la plupart de ces derniers ont des soubassements économiques, liés plus exactement au droit de propriété, qu'on ignore trop souvent au profit d'observables que sont les mémoires collectives, les attachements identitaires et les haines mutuelles. Ainsi, certaines communautés quittent leur foyer car il leur est insupportable de demeurer dans un pays dont l'économie est en chute libre et paraît mener tout droit vers une confrontation violente entre les différents groupes sociaux et ethniques. C'est aussi certainement le cas d'États dont les fondations politiques demeurent encore faibles, ou dans le cas des États qui sont près de l'effondrement ou qui se sont effondrés et qui ont du mal à se rétablir. L'absence d'un État fonctionnel rend encore plus problématique tout espoir de redressement économique et social et semble être liée aux causes de la production de réfugiés et de migrants. En Afrique, plus qu'en d'autres continents, on trouve des déplacements aux causes multiples. Très souvent les trois causes principales sont présentes simultanément. Il est rare que des

6. Véronique LASAILLY-JACOB, « Migrants malgré eux : une proposition de typologie », in *Déplacés et réfugiés...*, *op. cit.*, pp. 27-48.

7. Voir François GRUNEWALD, « Retour, réconciliation, réhabilitation, reconstruction : les quatre R », in *idem*, p. 411.

conflits en Afrique ne soient pas accompagnés par des disettes, voire des véritables famines. En outre, la plupart des États africains sont faibles au point de vue de la légitimité ou de leur pouvoir d'allégeance, mais possèdent des capacités suffisantes pour créer des régimes répressifs qui s'adonnent à l'abus systématique ou occasionnel des libertés individuelles⁸.

La classification adoptée par cet ouvrage penche sensiblement vers la thèse que tout migrant qui se voit forcé de quitter son foyer est un réfugié. Or, si l'on se fie à la Convention relative au Statut des réfugiés (1951) et de son Protocole (1967), cette thèse élargit considérablement le champ d'application de la notion de réfugié. Selon la Convention, un réfugié est un déplacé transfrontalier qui ne peut pas ou ne veut pas retourner dans son lieu d'origine du fait qu'il craint pour sa vie ou pour la perte de ses droits fondamentaux. Chercher un pays pour améliorer son sort est différent du cas où l'on cherche avant tout un refuge. Le régime international de protection des réfugiés fait une distinction claire entre le migrant qui quitte son pays de son gré, car il aspire à améliorer ses conditions de vie et le réfugié qui le fuit par crainte de la persécution. Le migrant économique ne risque pas la persécution systématique : il est confronté à la disette, à la pauvreté extrême ou aux mauvaises conditions économiques.

Certains chapitres illustrent bien le caractère enchevêtré des causes de la migration forcée et tendent de faire valoir l'élargissement du concept de la migration forcée. Comme le rapporte J. Boutrais, la notion de réfugié chez les Peuls a une connotation variée exprimée dans trois expressions qui représenteraient la migration forcée : *dogga* veut dire fuite face à une menace ; *meeda* désigne une décision anti-pastorale, prise sous le couvert de l'intérêt public pour le développement ; *fera* veut dire le caractère éperdu du sauve-qui-peut lorsqu'une guerre éclate⁹. Toutes les trois paraissent renvoyer à la réalité qu'ont vécue les Peuls contraints à prendre le chemin de l'exil, soit à cause des conflits, soit à cause de l'impossibilité de mener leur vie d'éleveurs. Similairement dans le cas des Touaregs¹⁰ de la région sahélo-saharienne, les différentes migrations pastorales ont été causées par des décisions administratives des autorités coloniales, l'implantation d'industries minières et pétrolières du Nord ou des calamités naturelles. Mais depuis 1990 jusqu'à 1995, les Touaregs ont été aussi exposés aux conflits armés et ont connu des exodes ; des fuites tous azimuts qui se sont soldés dans la diasporisation des communautés touaregs.

8. Ce n'est pas par hasard que les États africains ont donné à la notion de réfugié une dimension plus élargie que celle contenue dans la Convention relative au Statut des réfugiés (1951). Ainsi dans la Convention régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique (1969), le terme réfugié s'applique « à toute personne qui, du fait d'une agression, d'une occupation, d'une domination étrangère ou d'événements troublant gravement l'ordre public dans une partie ou dans la totalité de son pays d'origine ou du pays dont elle a la nationalité, est obligée de quitter sa résidence habituelle pour chercher refuge dans un autre endroit à l'extérieur de son pays d'origine ou du pays dont elle a la nationalité ». (Art. 1).

9. Cf. J. BOUTRAIS, « Les éleveurs, une catégorie oubliée de migrants forcés », in V. LASSAILLY-JACOB, *et al.*, *op. cit.*, pp. 161-192.

10. Edmond BERNUS, « Exodes tous azimuts en zone sahélo-saharienne », in *idem*, pp. 195-208.

Un autre exemple est celui des mouvements migratoires de la région des Grands Lacs. Durant la période de la colonisation, les mobilités forcées dérivait d'une multiplicité de causes aggravées par une stratification de problèmes non résolus au fil des décennies datant de l'époque coloniale¹¹ : expansion démographique transfrontalière, émergence d'un salariat, expatriation volontaire suite à des protestations politiques. Cette mobilité forcée de l'époque coloniale aura contribué à l'impossibilité de construire durablement une économie régionale intégrée. Et depuis les indépendances, cette impossibilité s'est renforcée par la fragmentation de l'espace géo-économique des Grands Lacs laquelle combinée avec l'accroissement substantielle de la population, accompagné souvent par des déplacements dans les différentes régions du Rwanda, du Burundi et du Congo oriental, ont mené directement aux désastres humanitaires et aux actes génocidaires de la dernière décennie du siècle¹².

Un exemple similaire concerne un conflit inter-ethnique¹³ avec pour origine des conflits fonciers, l'aggravation de la sécheresse, l'aménagement de la vallée du fleuve Sénégal entamé sans la prise en compte de la disposition historique des territoires transversaux au fleuve¹⁴. Ni le Sénégal ni la Mauritanie ne paraissent s'intéresser à coordonner l'aménagement des territoires au long des deux rives du fleuve. Le conflit a donné lieu à un échange de populations, mais l'installation des réfugiés de part et d'autre n'a pas été ponctuée par des tensions graves avec les populations des pays d'accueil vu les liens historiques qui lient les différentes ethnies. Bien qu'un retour ait été effectué depuis la fin des confrontations, les rapatriés se heurtent cette fois-ci aux problèmes de réintégration qui sont loin d'être résolus.

Deux études de cas s'efforcent de montrer d'autres formes de migration forcée. Ici, il s'agit du rôle primordial que l'État joue dans le déplacement forcé de communautés entières et de couches sociales. Au Vietnam, le gouvernement a décidé de déplacer des personnes afin de développer la production de la soie sur les hauts plateaux¹⁵. Ce déplacement a été considéré indissociable de la politique de création de nouvelles zones économiques qui suppose la redistribution de la population. Alors qu'en Indonésie, le gouvernement a recouru à un programme de colonisation de territoires à la fois volontaire et

11. Voir également sur la mobilité forcée durant les différentes périodes de la colonisation française en Afrique occidentale, Jean-Yves MARCHAL, « Frontières et réfugiés en Afrique occidentale française (1900-1950) », in *idem*, pp. 209-225.

12. André GUICHAOUA, « Mobilité forcée dans la région des Grands Lacs », in *idem*, pp. 303-340.

13. Olivier LESERVOISIER, « Les réfugiés « négro-mauritaniens » de la vallée du Sénégal », in *idem*, pp. 283-301.

14. Leservoisier relève justement, (en se référant à Igor KOPYTOFF, *The African Frontier: The Reproduction of Traditional African Societies*, Bloomington, Indiana University Press, 1987) que la frontière africaine ne s'est jamais caractérisée comme une frontière linéaire mais consistait en des espaces ouverts des sociétés organisées, in *idem*, p. 291.

15. Françoise CLAVAIROLLE, « Migration dirigée et développement séricicole au Vietnam », in *idem*, pp. 251-282.

forcé selon les couches sociales participant à cette colonisation intérieure¹⁶. Malgré la présence de procédés coercitifs, les migrations en raison de l'aménagement du territoire ne nous paraissent pas relever de la logique des situations propres à la production d'authentiques réfugiés. Dans la plupart des cas, il s'agit d'ingénierie démographique où l'État répartit la population selon des objectifs de développement préalablement fixés, souvent selon des critères politiques en faveur de telle ou telle autre communauté et presque toujours en fonction du renforcement du pouvoir central ou de l'uniformisation identitaire.

B — Les lieux d'accueil

Le problème de l'intégration. En premier lieu, l'arrivée massive de personnes dans une zone d'accueil implique leur intégration à leur environnement naturel et social. Deux contributions traitent exclusivement du processus d'installation ou d'intégration dans les nouveaux lieux. Vu que l'insertion des nouveaux arrivants se fait dans des milieux ruraux, les contributions examinent dans quelle mesure ils ont affecté l'environnement¹⁷ et noué des rapports avec les populations locales. Plus spécifiquement, elles montrent comment les nouveaux arrivants ont pu très souvent grâce à l'assistance humanitaire, comme le HCR, aménager l'environnement et assurer leur survie. L'afflux des réfugiés dans une région forestière a exercé un impact notoire sur l'environnement. Les institutions locales ont été amenées à gérer des conflits potentiels causés par la dégradation de l'environnement. La réussite ou l'échec relatif de l'installation des réfugiés libériens et de Sierra Leone en Guinée semblent être dépendants de certains facteurs importants¹⁸ : liens ethniques transfrontaliers, homogénéité ethnique des réfugiés, la première vague détient plus de chances d'intégration que les vagues successives qui doivent nécessairement lutter pour avoir accès à des ressources qui deviennent plus rares, le système d'aide internationale qui semble favoriser plus les réfugiés des premières vagues que les secondes.

La reconstruction identitaire. Parfois le déplacement fait partie de l'identité sociale d'une communauté. Dans le cas nubien¹⁹, il s'agit d'un cas classique de migrants qui émigrent pour assurer leur gagne-pain ainsi que celui de leurs proches demeurés au pays. La migration des travailleurs nubiens en Égypte date depuis les temps immémoriaux, prit une ampleur plus prononcée lors de l'époque coloniale et continue jusqu'à présent. À l'instar des peuples dont la migration fait partie de leur culture et tradition, les Nubiens valorisent leur migration vers le Nord, de même que les Égyptiens en général, et constitue

16. Patrice LEVANG, « Des migrants forcés dans le cadre de la Transmigration en Indonésie », in *idem*, pp. 227-249.

17. Richard BLACK, « Les réfugiés dégradent-ils l'environnement ? », in *idem*, pp. 383-408.

18. W. Van DAMME, « Les réfugiés du Liberia et de Sierra Leone en Guinée forestière (1990-1996) », in *idem*, pp. 343-381.

19. Frédérique FOGEL, « Transfert contre migration ? Une analyse des pratiques migratoires en Nubie égyptienne », in *idem*, pp. 137-159.

chez eux un élément identitaire véritable. Les mouvements migratoires nubiens sont rarement forcés, sauf dans le cas des déplacements de 1963 que des communautés entières de Nubiens ont dû subir pour faire place au barrage d'Assouan.

Mais dans le cas des Soudanais méridionaux²⁰, nous sommes en présence d'ethnies nomades et sédentaires qui ont été brutalement déracinées par la guerre contre le gouvernement central de Khartoum. Aujourd'hui plus de la moitié de la population du Sud-Soudan a été déplacée en grande partie à Khartoum où elle a été forcée de s'adapter aux affres de l'exil et de l'acculturation. L'auteur se demande si ce déplacement massif des Soudanais méridionaux dans les milieux urbains et semi-urbains du Nord finira par brasser les identités fragmentées pour donner lieu à la construction d'une nouvelle identité soudanaise ; une perspective qui demeure encore lointaine eu égard à la nature du régime soudanais et à la lutte que mènent les Soudanais du Sud en faveur de leur émancipation.

Les camps de réfugiés. Il n'est pas surprenant de rencontrer dans un ouvrage de géographes des contributions à la cartographie ; celle-ci regarde principalement la représentation graphique de la dynamique de la création et du maintien des camps de réfugiés. Deux types de défis y sont rattachés : la logistique, à savoir l'acheminement des matériaux nécessaires pour l'installation des camps ; l'aménagement rapide des camps pour accueillir des flux de réfugiés soudanais et massifs, l'approvisionnement de l'eau, le contrôle des épidémies, et l'établissement du pipeline alimentaire (food pipeline)²¹.

Une fois ces défis relevés, la gouvernabilité des camps devient le premier point à l'ordre du jour. Jadis les camps de réfugiés étaient une affaire qui relevait de la juridiction de l'État et de ses forces armées, mais aujourd'hui ce sont les ONG qui assurent les tâches de gouvernance. Outre les problèmes d'instauration de l'ordre interne du camp et de sécurité contre des attaques de forces hostiles, les ONG rencontrent également un autre problème de gouvernance non moins imposant : celui de coordonner leurs propres activités, ce qui entraîne inmanquablement des coûts de transaction communicationnelle importants. Sans parler des relations avec les populations d'accueil, car la parution des camps donne lieu à une économie étrangère et les habitants locaux le ressentent durement. Souvent le but des organismes humanitaires n'est pas de donner du travail à des entreprises implantées de longue date et agissent en fonction de stratégies dictées de l'étranger.

Devrait-il exister une discipline d'études et de recherches de l'emplacement et de la construction des camps de réfugiés ? Jusqu'à maintenant le HCR paraît avoir porté peu d'intérêt à la dimension spatiale des problèmes auxquels

20. Marc LAVERGNE, « De la cuvette du Haut-Nil aux faubourgs de Khartoum : les déplacés du Sud-Soudan », in *idem*, pp. 109-133.

21. Roland POURTIER, « Les camps de Kivu ou la gestion de l'éphémère », in *idem*, pp. 451-477.

il se trouve confronté²². Mais les effets néfastes des déplacements humains et l'installation de plusieurs centaines de milliers de réfugiés sur des territoires restreints, souvent près de parcs nationaux, ont causé des dommages environnementaux considérables. Aussi, le développement de la cartographie des camps est-il nécessaire afin de mieux comprendre la dynamique de la survie des réfugiés en détresse et d'élaborer des programmes plus adaptés aux besoins des réfugiés.

C — Le retour des réfugiés

Le retour est à plusieurs égards la récupération du droit de vivre dans son pays. Toutefois, plus le temps de l'exil passe, plus l'exilé s'adapte à la société d'accueil. Le retour devient alors un drame puisque l'exilé est pris entre le retour et le séjour indéfini dans le pays d'accueil, dépendant du degré de son intégration dans celui-ci. Dans le cas de familles chiliennes exilées en France depuis le renversement du gouvernement Allende, le retour a été très prompt même s'il a eu lieu longtemps après leur intégration en France. L'aspect le plus significatif de ce retour réside dans le fait qu'elles effacèrent entièrement de leur mémoire le souvenir de leur séjour en France. Seule l'idéologie paraît être le facteur primordial qui explique cette ferveur²³. Mais le phénomène de retour d'exilés intégrés dans les pays d'accueil demeure largement incompris. Ainsi plusieurs rescapés du génocide arménien, ayant trouvé refuge dans les pays arabes, étaient prêts à retourner en Arménie après la Seconde Guerre mondiale, en 1946-47, même lorsqu'ils savaient parfaitement que leur retour représentait des dangers de persécution graves dus aux caprices idéologiques du régime stalinien. Est-ce la ferveur idéologique qui expliquerait ce cas ? Ou doit-on plutôt chercher les causes du retour dans d'autres types de ferveurs ?

Le retour des réfugiés dans leur foyer n'est pas aisé²⁴, en fait il est difficile sinon même impossible selon le degré de destruction de leur habitat, la transformation de leur environnement et la mesure à laquelle leurs voisins sont prêts à coexister malgré la distance supérieure qui peut les séparer du temps de la cohabitation. Un retour réussi suppose que l'on connaît bien les raisons et les circonstances tragiques du départ. Si la justice et la condamnation des crimes commis de part et d'autre sont des conditions nécessaires à l'instauration d'un climat propice à la cicatrisation, ce n'est pas certes suffisant. « ... à justice et condamnation doivent nécessairement faire écho pardon et réconciliation²⁵ ». Est-il possible de réconcilier des peuples qui se sont haïs pendant des siècles, une haine mutuelle devenue un aspect identitaire essentiel chez les uns et les autres ? Il faut croire qu'avec les avancées technologi-

22. L. CAMBRÉZY, « Pour une géographie des populations réfugiées », *in idem*, pp. 431-449.

23. Anne-Marie GAILLARD, « La dimension idéologique dans le retour d'exil : Les Chiliens réfugiés en France », *in idem*, pp. 89-107.

24. François GRUNEWALD, *op. cit.*, pp. 409-429.

25. *Ibid.*, p. 417.

ques spectaculaires et l'impact imposant de la mondialisation, l'être humain pourrait encore surprendre par une avancée aux plans moral et spirituel. À cet égard, il faudra sans doute mettre à profit les processus de réconciliation reconnus pour avoir réussi à réconcilier des peuples ennemis.

II – Le droit international humanitaire

Étroitement lié aux personnes déplacées par la force et la contrainte, le droit humanitaire vise à protéger les civils des affres de la guerre. Dans une large mesure, le droit humanitaire se situe à l'aval du droit des réfugiés²⁶. Tel qu'il existe dans les quatre Conventions de Genève de 1949 et de ses deux Protocoles Additionnels de 1977, il consiste en un corpus de droit qui concerne les situations de conflits entre les États. Quoique traités adéquatement dans le Protocole II, les guerres civiles et les conflits armés non internationaux demeurent largement un terrain à explorer spécialement à la lumière de l'évolution fulgurante de ces guerres et des proportions qu'elles ont atteintes dans la destruction et dans les atrocités perpétrées chez les civils depuis le début des années 90. Malgré les lacunes criantes, le droit international humanitaire (DIH) a quand même enregistré des progrès tangibles à plusieurs niveaux ; par exemple, l'établissement des tribunaux pénaux pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) et pour le Rwanda (TPIR) ou celui de la Cour pénale internationale et les conclusions des Conventions sur l'interdiction des mines antipersonnel et du Protocole IV de la Convention sur l'interdiction ou la limitation de certaines armes classiques (en l'occurrence les armes à laser aveuglantes).

L'anthologie de vingt et un textes assemblés par Judith Gardam s'efforce précisément de cerner les questions essentielles et centrales du droit international humanitaire ; objectif ardu si l'on tient compte des nouvelles catastrophes humanitaires qui ne cessent d'être signalées, mais aussi du développement ininterrompu que cette branche du droit international a subi ces derniers temps²⁷. L'éditrice ne réclame pas que son anthologie est exhaustive ; elle ne vise qu'à montrer ses composantes et les relations que le droit international humanitaire entretient avec d'autres parties du droit international. Mais on peut soulever des questions sur ses critères de sélection. Si certains textes manifestent une pertinence et une utilité du point de vue pédagogique, d'autres auraient pu laisser la place à certains autres qui nous paraissent essentiels²⁸.

26. Voir en particulier la contribution de Sophie Albert dans l'ouvrage précédent sur le régime de protection du droit humanitaire des personnes déplacées ; « Réfugiés de l'intérieur » : droits, protection et assistance aux personnes déplacées, in LASSAILLY-JACOB, *op. cit.*, pp. 49-69. Le droit international des réfugiés ne s'applique pas à ces personnes aussi longtemps qu'elles n'ont pas franchi les frontières internationales, en outre elles doivent entretenir une crainte bien fondée de la persécution à laquelle elles peuvent être soumises dans leur pays d'origine.

27. Voir par exemple le nouvel annuaire qui passe en revue les avancées dans la matière ; T.M.C. ASSER INSTITUUT (ed.), *Yearbook of International Humanitarian Law*, vol. 1, T.M.C. Asser Press, The Hague, 1998.

28. On peut également se plaindre de la présentation matérielle de l'anthologie qui laisse beaucoup à désirer. La présence d'abrégés de chaque chapitre aurait pu être également utile.

Quoi qu'il en soit on peut classifier les textes en quatre thèmes principaux. Sans conteste, la plus grande partie des textes essaient de montrer les rapports entre le droit de la guerre (ou le droit des conflits armés) et le droit international humanitaire. Le deuxième intéresse les relations entre le droit international humanitaire et les droits de la personne, alors que le troisième fait état des récentes percées juridiques sur le front de la criminalisation de la violence interne, en particulier des crimes contre la paix et l'humanité commis dans les contextes de conflits armés internes. Enfin, l'anthologie de textes comporte un quatrième thème qui porte plus précisément sur des domaines précis : la protection des femmes et des enfants en temps de guerre ainsi que celle de l'environnement et du personnel humanitaire.

Mais avant de procéder à la présentation des thèmes, il importe de préciser que le droit humanitaire est un ensemble de principes et de règles qui visent à protéger les victimes de la guerre et des conflits armés et à limiter l'emploi de la violence en temps de guerre²⁹. Les sources principales du droit humanitaire sont les quatre conventions de Genève de 1949, les Protocoles I et II de 1977, la Convention des Nations Unies sur l'interdiction et les restrictions de l'emploi de certaines armes conventionnelles (1980), auxquelles il faudra ajouter la Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction (1997). Le DIH protège les non-combattants, les combattants blessés, les prisonniers de guerre et la population civile essentiellement en période de conflits internationaux et non internationaux. De plus, par le fait même que ces instruments jouissent d'un très large appui de la communauté des États, plusieurs aspects du droit international humanitaire sont réputés relever du droit coutumier³⁰.

A — Droit de la guerre et droit humanitaire

Pour bien comprendre les origines du DIH, il faut voir la manière dont il s'est développé à partir de deux branches du droit international liées à la guerre ou aux conflits armés : le *ius ad bellum* et le *ius in bello*³¹. Le *ius ad bellum* concerne le droit du recours à la force. Par exemple, la Charte des Nations Unies interdit tout recours à la force (Art. 2, par. 4) contre tout État, sauf dans les cas de légitime défense (Art. 51) et dans les cas d'une action collective pour renverser l'agression d'un État contre un autre³². La Charte ne s'applique pas

29. Cette définition peut être contestée par ceux qui voient le droit humanitaire comme droit de l'intervention humanitaire (ou droit d'ingérence); les Conventions de Genève et leurs Protocoles ne constituant que le droit des conflits armés.

30. Theodor MERON (1987), « The Geneva Conventions as Customary Law », in J. GARDAM, *Humanitarian Law*, op. cit., pp. 131-153.

31. Un des textes traite effectivement de la distinction entre elles : Christopher GREENWOOD (1983), « The Relationship between *Ius ad Bellum* and *Ius in Bello* », in *idem*, pp. 49-62.

32. Un exemple plus ancien est le Pacte Kellogg-Briand (1928) puisqu'il condamne l'usage de la force en tant qu'instrument de politique nationale ; voir à cet effet Chris af JOCHNICK et Roger NORMAND (1994), « The Legitimation of Violence : A Critical History of the Laws of Wars », in *idem*, pp. 386-387.

aux conflits armés internes ; elle est un instrument westphalien et demeure toujours aveugle face à la nouvelle génération de conflits internes qui constituent d'ores et déjà la menace principale à la paix et à la sécurité internationales. Le *ius in bello* regarde les principes et les règles de la conduite guerrière. Cette dernière branche est à son tour divisée d'une part dans le *droit de La Haye* (ou droit de la guerre) qui cherche à restreindre la liberté des belligérants en leur interdisant des méthodes de guerre indiscriminées susceptibles de causer des souffrances inutiles et superflues chez l'ennemi et de les conduire à se limiter aux attaques contre des objectifs militaires, et d'autre part, dans le *droit de Genève* (ou droit humanitaire) qui vise à assurer que les personnes qui ont été mises hors de combat soient traitées humainement et à protéger des personnes civiles en temps de guerre.

Ces premières clarifications nous aident à mieux préciser deux arguments qui résument en quelque sorte les textes choisis sur ce thème. Le premier concerne la relation entre les *ius ad bellum* et *in bello* tandis que le second porte sur les rapports entre les droits de La Haye et de Genève. Si les deux *ius* demeurent séparés par la logique même des réalités auxquelles ils se rapportent, ils demeurent toujours complémentaires et maintiennent ainsi des rapports horizontaux. Par exemple, une attaque menée contre des cibles réputées légitimes du point de vue des buts militaires de la guerre, et qui par ce fait même ne seraient pas interdits par le *ius in bello*, peut par contre violer le droit international, si elle ne peut se justifier par le principe d'auto-défense du *ius ad bellum* inscrit dans la Charte. Inversement, la sélection des cibles peut parfaitement respecter le principe inscrit dans le *ius ad bellum* mais peut par contre violer les principes humanitaires inscrits dans le *ius in bello*.

Pendant longtemps, le droit de la guerre pouvait compter sur son autonomie ; le principe de proportionnalité de l'application de la force découlait de la logique de la stratégie militaire. Le respect des principes humanitaires durant le déroulement de la guerre lui était entièrement subordonné. Mais l'avènement des armes de destruction de plus en plus massive et non discriminatoire susceptibles de tenter les États d'y recourir afin de parvenir à leurs fins rapidement et de façon décisive causèrent chez les populations civiles des souffrances si horribles que les mêmes États ont été amenés à légiférer sur les limites des effets de la guerre sur les civils. Ce n'est qu'à partir des Conventions de 1949 que le droit humanitaire commença à influencer le droit de la guerre. Le Protocole Additionnel I de 1977 combine certains aspects des deux droits ; par exemple, avec ses dispositions touchant la protection des populations civiles contre les effets directs et indiscriminés des bombardements aériens³³, le Protocole I affecte directement le droit de la guerre puisqu'il oblige les planificateurs militaires à mettre au point des stratégies de bombardements discriminés et ponctuels destinés à atteindre seulement des objectifs militaires³⁴. D'ailleurs on peut nettement remarquer l'évolution récente du DIH

33. Hans BLIX (1978), « Area Bombardment : Rules and Reasons », in J. GARDAM, *op. cit.*, pp. 181-219.

34. Voir par exemple les articles 48 et 52 (5)(b).

dans la fusion des deux branches juridiques par la subordination du premier corpus de droit au second³⁵.

B — Droits humains et droit humanitaire

Leurs origines sont nettement différentes³⁶. Alors que les États complétaient l'élaboration des Conventions de Genève, les Nations Unies avaient déjà adopté en 1948 la Déclaration universelle des droits de l'homme. Dans la Déclaration il y a peu de références à la protection des droits des personnes en temps de guerre. De son côté, la Convention de Genève ne mentionne aucunement des principes relevant des droits humains. À la fin des années quarante, ces deux branches du droit international paraissaient bel et bien distinctes l'une de l'autre³⁷. Ce n'est qu'en 1968 que les corpus de droit allaient faire jonction à la Conférence de Téhéran. En effet, les Nations Unies pour la première fois considéraient l'application des droits de la personne dans les situations de conflit armé. Neuf ans plus tard, les protocoles additionnels aux Conventions de Genève allaient intégrer dans leurs dispositions des expressions directement inspirées des instruments internationaux des droits humains³⁸.

Cette jonction n'a pas fait bien entendu disparaître les différences notoires qui séparent les deux corpus de droit. Les droits de la personne touchent les droits civiques et politiques, économiques, sociaux et culturels de l'individu en temps de paix. Dans une très large mesure, les droits de la personne constituent une branche juridique éminemment plus détaillée que le droit humanitaire puisqu'il couvre une constellation d'aspects de la vie humaine en temps de paix. Le droit humanitaire ne concerne d'abord qu'une classe d'individus frappés par la guerre et la destruction, quoique ce cercle peut s'élargir en temps d'occupation. Alors que les droits humains ne peuvent souffrir les manquements au respect des droits individuels, sauf en temps de situations d'urgence où effectivement certains droits peuvent être abrogés temporairement, le DIH doit considérer les conflits armés comme une donnée en soi qu'il ne peut réfuter. En fait, si les droits de la personne protègent le droit à la vie, le DIH reconnaît le droit de tirer sur les combattants. Le DIH ne condamne pas la guerre ou le recours à la force : il la déplore et s'efforce d'alléger les peines et misères. Son but ultime est de conserver un minimum

35. On peut déceler cette tendance dans le développement des armes non létales qui humaniserait davantage les conflits armés en évitant la destruction de vies humaines, de l'environnement naturel et des habitats humains, et qui permettrait aux stratégies d'atteindre, du moins théoriquement, des objectifs recherchés. Voir à cet égard le rapport d'un groupe d'experts américains publié par le Council on Foreign Relations (New York) ; Independent Task Force Report, *Nonlethal Technologies : Progress and Prospects*, Richard L. GARWIN and W. MONTAGUE WINFIELD, (1999).

36. Louise DOSWALD-BECK et Sylvain VITE (1993), « Origin and Nature of Human Rights Law and Humanitarian Law », in J. GARDAM, *op. cit.*, pp. 459-483.

37. Voir aussi Robert KOLB, « Relations entre le droit international humanitaire et les droits de l'homme », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n°831 (septembre 1998), pp. 437-447.

38. Particulièrement l'article 75 du Protocole I et les articles 4, 5, et 6 du Protocole II.

d'humanité dans un temps où les êtres humains paraissent avoir suspendu leur sens de compassion les uns envers les autres. Les droits humains visent essentiellement à faire respecter par les États les diverses dispositions ; le DIH oblige à la fois les États et les individus des deux camps d'une manière égale, y compris les groupements armés impliqués dans les conflits.

C — Criminalisation internationale des crimes internes contre l'humanité

Mais les droits de la personne et le DIH maintiennent toujours des écarts qui apparaissent encore infranchissables. Un endroit où les deux corpus de droits paraissent le plus éloigné l'un de l'autre concerne la responsabilité des infractions graves aux lois et aux coutumes de guerre et les sanctions pénales devant être prises contre ceux qui les commettent. Les violations des droits de la personne sont punies selon les lois nationales prévues à cet égard. L'opinion majoritaire des juristes des droits humains penche en faveur d'un système pénal assuré principalement par l'État. Les sanctions prévues par le droit humanitaire suivent une autre logique. Si la responsabilité de l'État peut être évaluée selon les principes du *ius in bello*³⁹, il en va autrement pour la responsabilité individuelle des infractions graves au droit des conflits armés. Quoique les quatre conventions humanitaires prévoient un système juridique universel pour punir les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité, elles ne s'appliquaient effectivement que dans les cas des conflits armés internationaux jusqu'à l'établissement des tribunaux pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda qui étendirent leur juridiction aux infractions graves commises contre des populations et des personnes dans des situations de guerre civile ou de conflits non internationaux⁴⁰.

Ces tribunaux *ad hoc* jouissent-ils alors d'une légalité internationale ? Dans l'affaire Tadic⁴¹, face à la proposition selon laquelle le TPIY n'était pas compétent pour poursuivre des personnes ayant commis des infractions graves aux Conventions de 1949, des violations des lois et de coutumes de guerre et des crimes contre l'humanité vu que les actes allégués n'étaient pas commis en temps de conflit international, le Procureur a proposé que le conflit soit considéré international d'autant plus que le Conseil de sécurité lui avait donné ce statut. Allant au-delà de la requête du Procureur, la Chambre d'Appel du TPIY a affirmé que le Statut du TPIY lui permettait de juger les violations sérieuses du droit et des coutumes de la guerre en affirmant que le statut

39. Frits KALSHOVEN (1991), « State Responsibility for Warlike Acts of the Armed Forces », in J. GARDAM, *op. cit.*, pp. 267-298.

40. Tandis que le Statut du TPIY traite les conflits en ex-Yougoslavie comme un ensemble de conflits internationaux, celui du Rwanda considère qu'il s'agit d'un conflit armé *non international* ; voir Theodor MERON, « International Criminalization of Internal Atrocities », in *idem*, pp. 299-322 ; James C. O'BRIEN, « The International Tribunal for Violations of International Humanitarian Law in the Former Yugoslavia », in *idem*, pp. 323-343.

41. Christopher GREENWOOD, « International Humanitarian Law and the Tadic Case », in *idem*, pp. 345-363.

s'appliquait aux conflits armés tant internes qu'internationaux. Désormais les crimes contre l'humanité n'avaient plus besoin d'être mis en contexte afin d'être jugés selon les principes du droit international coutumier.

D — Les femmes, les enfants en temps de guerre, la protection de l'environnement et du personnel humanitaire

L'une des caractéristiques les plus distinctives des conflits armés internes que le monde a connus au cours de ces dernières années est l'utilisation du viol et des abus sexuels comme instrument de guerre particulièrement dans les campagnes de nettoyage ethnique. Pratiquement toutes les conventions internationales dans le domaine de la protection des droits des femmes ont été inopérantes de même que les dispositions du DIH qui pourtant contiennent plusieurs références à cet égard. La plupart des dispositions du DIH, écrites essentiellement par des hommes, considèrent le viol et les abus sexuels en temps de guerre en tant qu'atteinte à l'honneur et condamnable en tant que tel par le droit humanitaire. Mais comme Gardam et Chinkin le démontrent parfaitement, les femmes perçoivent le viol avant tout comme une forme de torture physique et mentale avec des conséquences durables et doit être traité en tant que tel⁴². Elles estiment à juste raison que le droit des conflits armés passe sous silence ces problèmes et très souvent ces actes criminels ont été déconsidérés par les tribunaux ou intégrés dans des accusations de portée plus générale. Un véritable système pénal contre ce genre de crimes inclurait non seulement l'inculpation des coupables et leur punition mais encore le redressement mental et physique des victimes⁴³.

Une autre caractéristique des conflits des dernières vingt-cinq années a été certainement l'étendue des victimes d'enfants en bas âge dans les conflits armés, mais surtout l'apparition d'enfants-soldats. Désormais ils représentent l'une des dimensions importantes de la stratégie militaire des conflits civils à cause de leur compétence guerrière⁴⁴. En effet, les enfants-soldats de 14 à 18 ans possèdent des capacités physiques supérieures à leurs parents à cet âge. Ils sont faciles à recruter, leur entraînement de combat coûte moins cher comparé aux résultats militaires qu'ils peuvent produire sur le terrain, ils sont plus agiles mais surtout plus impitoyables que leurs aînés sur le champ de bataille qui peuvent du reste contester les commandements. En fait un bon nombre d'atrocités ont été commises par eux. Deux questions touchent particulièrement le statut des enfants et les conflits : s'ils doivent être recrutés par les forces armées et participer aux combats. Les conventions humanitaires sont silencieuses sur ce phénomène. Aux négociations relatives à l'élaboration de la Convention des droits de l'enfant, les États ont buté sur des résistances

42. Judith GARDAM, « Women and the Law of Armed Conflict: Why the Silence? », in *idem*, pp. 431-456 ; Christine CHINKIN (1994), « Rape and Sexual Abuse of Women in International Law », in *idem*, pp. 365-380.

43. *Idem*, pp. 376-378.

44. Geraldine Van BUEREN, « The International Protection of Children in Armed Conflicts », in J. GARDAM, *op. cit.*, pp. 485-502.

significatives pour limiter l'âge du recrutement à 18 ans minimum. L'article 38 place l'âge minimum à 15, les plus vieux pouvant être recrutés entre 15 et 18 ans. Les États affrontent également des obstacles majeurs au chapitre de la participation des enfants aux combats. Le Protocole I a refusé d'insérer l'interdiction de la participation directe et indirecte dans les combats. Mais le Protocole II accepta de reconnaître que les enfants de moins de 15 ans ne peuvent participer directement ou indirectement dans les conflits armés *non internationaux* : est-ce à dire que la participation indirecte dans les conflits internationaux est moins dangereuse que la participation directe dans les conflits non internationaux⁴⁵ ?

L'image apocalyptique causée par la destruction des puits de pétrole vers la fin de la guerre du Golfe nous a montré que l'environnement est lui aussi devenu un instrument de guerre. Deux corpus de droits existent qui permettent la protection de l'environnement en temps de conflit armé : le droit international environnemental et le droit des conflits armés. À part les dispositions qui touchent la protection de l'environnement, le dernier comporte aussi des conventions qui portent spécifiquement sur la protection de l'environnement en temps de guerre : la Convention sur l'interdiction d'utiliser des techniques de modification de l'environnement à des fins militaires ou toutes autres fins hostiles (MODEN), le Protocole I des Conventions de Genève et le Protocole III à la Convention sur les armes conventionnelles. Quoique l'ampleur de la destruction massive et les dommages durables que peuvent causer les conflits modernes sur l'environnement pourraient justifier la formation d'un corpus de droit spécifique à cette réalité, l'auteure pense toutefois que les instruments actuels suffisent pour dissuader et pénaliser les acteurs qui endommagent l'environnement pour atteindre leurs buts militaires. Seules les règles actuelles doivent être modifiées et renforcées afin de fournir une plus grande protection de l'environnement en temps de guerre. La Commission du droit international accepte le principe que les dommages causés à l'environnement naturel, non justifiés par la nécessité militaire, constituent des crimes de guerre même s'ils sont commis dans des conflits non internationaux. Elle soutient que les protections les plus solides se trouvent dans les dispositions non environnementales du droit des conflits armés, le plus grand défi résidant dans l'application des différentes dispositions spécifiquement environnementales du droit des conflits armés⁴⁶.

Avec les opérations d'interventions humanitaires de plus en plus fréquentes, les pertes en vies humaines encourues par les organismes humanitaires interpellent la nécessité d'un régime de protection adéquat des travailleurs humanitaires. Depuis 1994, il existe une Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé⁴⁷. Essentiellement, elle

45. Le Protocole IV à la Convention des droits de l'enfant fixerait à 18 ans l'âge minimum pour le recrutement et serait applicable dans tous les types de conflits.

46. Betsy BAKER, « Legal Protections for the Environment in Times of Armed Conflict », in J. GARDAM, *op. cit.*, pp. 503-535.

47. M.-Christiane BOURLOYANNIS-VRAILAS, « The Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel », in *idem*, pp. 537-567.

comporte les droits et les obligations du personnel ; ce dernier a le droit à l'auto-défense ainsi qu'à des immunités et privilèges, mais aussi à des obligations à l'égard des populations avec et dans lesquelles il est appelé à servir. La Convention couvre également la responsabilité criminelle individuelle qui entraîne la responsabilité des autorités compétentes à trouver les coupables des actes criminels contre le personnel humanitaire et de les poursuivre devant des tribunaux compétents ou de les extradier (*aut dedere aut iudicare*). Mais la Convention demeure vague quant à la proportionnalité et aux abus attribués aux personnels civils et militaires. La Convention a par ailleurs peu de valeur dissuasive en l'absence de règles précises concernant des situations où les autorités compétentes sont introuvables lorsque la violence est perpétrée contre le personnel humanitaire, une des cibles préférées de groupements débridés.

E — Trajectoires de l'évolution du DIH

Dans l'ouvrage, la plupart des textes qui sont considérés comme faisant état de l'évolution rapide du DIH sont ceux qui touchent la protection des femmes et des enfants dans les conflits armés ainsi que celle de l'environnement et du personnel humanitaire. Pourtant il existe un ensemble tangible de problèmes auxquels sont confrontés les juristes et les praticiens du droit humanitaire. Gardam cependant donne quelques indications sur la direction que doit adopter le droit humanitaire s'il veut éviter de tomber dans la non pertinence face aux nouvelles situations qui se manifesteront inmanquablement. Le premier obstacle qu'il doit soulever réside dans le développement du droit dans les conflits armés non internationaux. Or c'est une problématique substantielle, car les États sont toujours réticents à renoncer à une quelconque partie de leur souveraineté même s'ils sont aux prises avec des conflits internes susceptibles d'engendrer des crimes haineux et de là affaiblir les assises de l'État⁴⁸.

Le deuxième obstacle tient à la difficulté de développer des principes et des règles qui relèvent non seulement du processus des conflits armés mais aussi de ses résultats comme les exodes massifs, les déplacements forcés et la création de réfugiés, malgré que la Convention de 1949 traite des règles devant régir la conduite de la puissance occupante des territoires qu'elle occupe. Gardam estime qu'il est difficile de continuer à compartimenter le droit d'asile, les droits de la personne et le droit international humanitaire vu justement la complexité de la situation de violence et de conflit sur le terrain. Ces différents aspects juridiques sont du ressort de plusieurs corpus de droit. D'où la nécessité de considérer une approche plus holistique dont l'objectif est de répondre aux effets du conflit armé sur la population civile⁴⁹.

48. Marie-José DOMESTICI-MET, « Cent ans après La Haye, cinquante après Genève : le droit international humanitaire au temps de guerre civile », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n°834 (juin 1999), pp. 277-301.

49. Pour une esquisse de la fusion des droits de l'homme, du droit des conflits armés, du droit des réfugiés et du droit humanitaire, voir Tom HADDEN et Colin HARVEY, « The Law of Internal Crisis and Conflict », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 833 (mars 1999), pp. 119-133.

Enfin, il existe d'autres situations que le DIH n'a jusqu'à maintenant qu'effleurées bien que les praticiens humanitaires aient déjà amorcé un travail tangible concernant les souffrances que les sanctions économiques de longue durée peuvent faire subir à la population civile, comme dans le cas de l'Irak actuel.

III – Les organisations internationales humanitaires

Si les États, et plus particulièrement les puissances majeures, sont intervenus dans les conflits armés internes et dans d'autres catastrophes humanitaires par une intervention militaire, les organisations humanitaires se sont efforcées d'alléger les peines et les dommages subis par les populations en détresse et ont mobilisé des ressources considérables en vue de leur redressement. Dans les ripostes aux cataclysmes humanitaires que le monde a connus depuis la fin de la guerre froide, deux organisations internationales se sont signalées comme les principales actrices aptes à répondre à ces désastres sur une grande échelle : le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et le Comité international de la Croix-Rouge (CICR)⁵⁰. Mais elles ne sont pas les seules intervenantes. En fait, elles sont devenues le centre d'un vaste réseau mondial d'organisations non gouvernementales qui ont désormais acquis une notoriété (comme dans le cas de Médecins sans frontières qui vient de remporter le Prix Nobel pour la paix) par leur vaste expérience découlant de situations de secours les plus diverses.

Faisant partie du système des Nations Unies, le HCR remplit deux missions principales. La première est de nature normative : le HCR doit assurer la protection juridique des réfugiés, des apatrides, des rapatriés ainsi que d'autres personnes relevant de sa compétence. Il doit également promouvoir le droit international des réfugiés par la diffusion, la surveillance et la mise en œuvre de ses principes et règles. La seconde est de nature opérationnelle : mener des opérations humanitaires en secourant des populations forcées de quitter leur foyer et veiller à leur installation temporaire dans des lieux sûrs. Il doit aussi rechercher des solutions pour faciliter le rapatriement volontaire des réfugiés ou leur assimilation dans de nouvelles communautés nationales.

Créé en 1951 par l'Assemblée générale⁵¹, les fondateurs espéraient que le HCR se bornerait à sa fonction de protection juridique et ne serait pas amené à assumer des responsabilités importantes et coûteuses d'assistance financière et matérielle des réfugiés⁵². Mais avec la multiplication des conflits liés à la décolonisation durant la guerre froide et l'apparition d'une nouvelle généra-

50. Si les États ont confié au HCR la garde de la Convention de 1951 et de son Protocole de 1967, la garde des Conventions de Genève ainsi que de ses Protocoles Additionnels a été confiée au CICR.

51. Le HCR actuel n'est que le descendant du HCR originel fondé par la Société des Nations en 1921 et qui fut dirigé par Fridtjof Nansen (1921-1930).

52. Yves BEIGBEDER, *Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés*, op. cit., p. 73.

tion de conflits civils marqués par des dysfonctionnalités de l'État, le HCR s'avère une organisation absolument nécessaire. Le HCR est dirigé par le Haut Commissaire élu par l'Assemblée générale sur recommandation du Secrétaire général. Mais elle doit mener les travaux de l'organisation avec le Comité exécutif qui n'est pas un organe directeur et a une double fonction de conseil et d'habilitation. Le financement du HCR provient du budget des Nations Unies; les pays donateurs cependant constituent les sources de financement principales dont la plupart sont des pays développés et de surcroît récipiendaires de réfugiés.

A — La protection juridique des réfugiés

Les personnes qui se présentent aux points d'entrée et qui réclament le statut de réfugié doivent remplir quatre conditions: 1) elles doivent entretenir une crainte fondée sur la persécution; une crainte doit être confrontée à la situation régnant dans le pays d'origine et doit nécessairement être crédible; 2) la persécution doit impliquer une menace à la vie ou aux libertés fondamentales de la personne; 3) en raison de sa race, de sa nationalité, de sa religion, de ses opinions politiques ou de son appartenance à un groupe social. La persécution doit être causée par les organismes de l'État ou par des groupements sociopolitiques sur lesquels manifestement il n'a pas d'emprise ou il est simplement de connivence avec eux. Normalement une personne est considérée comme réfugiée en raison de l'incapacité de l'État de lui fournir une protection adéquate contre la persécution; 4) enfin, la personne doit se trouver à l'extérieur de son pays d'origine. Mais la Convention n'exclut pas que la persécution soit subie sur le territoire du pays d'origine; la crainte de persécution peut survenir chez la personne après son départ du pays⁵³.

La protection juridique comprend également qu'aucun État ne doit refouler les demandeurs d'asile ou les réfugiés vers leurs pays d'origine du moment où ils se présentent à leurs frontières et requièrent l'asile. Cela implique que les États doivent leur fournir une protection temporaire en attendant que la situation qui a provoqué leur déplacement transfrontalier disparaisse. Le HCR a développé trois types de solutions: l'intégration dans le pays d'accueil, le rapatriement librement consenti, la réinstallation dans les pays tiers. Mais à cause des difficultés rencontrées aux chapitres de l'intégration et la réinstallation, la plus grande partie des efforts du HCR ont été consacrés au rapatriement volontaire. Seule une minorité de demandeurs d'asile parviennent à se présenter aux points d'entrée des pays riches de plus

53. Chaque État a établi ses critères et procédures pour la détermination du statut des réfugiés qui se présentent à eux conformément aux stipulations de la Convention sur le Statut des réfugiés de 1951. Dans le cas canadien, voir *La jurisprudence sur la définition de réfugié au sens de la Convention*, Services juridiques, Commission de l'immigration et du statut de réfugié, 1996; voir aussi Canada, Legal Services, Immigration and Refugee Board of Canada, *A Guide to Asylum Law and Practice*, présenté à la Conférence de l'Association internationale des juges du droit des réfugiés, 1998, http://www.irb.gc.ca/iarlj/delegates/canada/index_e.stm.

en plus réticents à ouvrir leurs frontières à des déplacés pouvant bénéficier de la protection au sens de la Convention de 1951.

Face à l'accroissement des demandes d'asile, la plupart des pays industrialisés ont recouru à une série de mesures unilatérales et multilatérales pour dissuader les demandes d'asile frauduleuses⁵⁴. En France, mais aussi dans plusieurs pays de l'OCDE, les procédures restrictives ont produit des effets pervers⁵⁵. Conçues pour repousser l'accès aux migrants économiques, ces procédures sont maintenant contournées par des mouvements migratoires dont certains sont animés par des organisations clandestines frisant souvent la criminalité⁵⁶. Certaines de ces filières sont organisées par les réfugiés ou les déplacés des conflits non internationaux : par exemple, des organismes politiques tels que le PKK kurde et le LTTE tamoul ont organisé des agences de voyage assurant le déplacement de leurs membres vers les pays post-industriels. Mais d'autres déplacés ou déracinés se voient forcés de remettre leur sort entre les mains de filières criminelles clandestines qui disposent de moyens de renseignements, de communication et de transport substantiels capables de contourner la vigilance administrative et juridique des États. La manipulation des mouvements migratoires à buts politiques ne relève plus certes de la science fiction mais d'une réalité tangible.

B — Les missions humanitaires du HCR

Dans ses multiples interventions humanitaires auprès des déplacés et des réfugiés, le HCR a adopté une triple stratégie : la prévention, la capacité d'intervention, la recherche de solutions⁵⁷. En premier lieu, n'étant muni d'aucun mandat politique, le HCR ne peut prétendre résoudre les conflits dans lesquels il doit opérer, ni par ailleurs offrir ses services de médiation aux parties en cause. Mais il peut contribuer à renforcer la volonté des gouvernements de supprimer les raisons qui contraignent leurs citoyens à fuir. Quoique plus difficile, il peut également convaincre les déplacés de demeurer dans leur pays parce que les raisons économiques ne les qualifieraient pas pour le statut de réfugié.

En deuxième lieu, le HCR détient des capacités d'intervention considérables en vertu de ses ressources humaines, matérielles et financières. Par exemple, les situations d'urgence sont coordonnées par une équipe qui dans un délai rapide peut déployer sur le terrain des détachements de secouristes provenant de plusieurs organismes volontaires nationaux et internationaux.

54. Emily A. COPELAND, « Reshaping the International Refugee Regime: Industrialized States' Response to Post-Cold War Refugee Flows », *International Relations*, vol. XIV, n° 5, 1999, pp. 425-445.

55. Luc LEGOUX, « La remise en cause du droit d'asile en France », dans *Déplacés et réfugiés*, *op. cit.*, pp. 70-88.

56. Voir par exemple, Bimal GHOSH, *Huddled Masses and Uncertain Shores: Insights into Irregular Migration*, The Hague, Kluwer Law International, 1998.

57. Y. BEIGBEDER, *op. cit.*, p. 74.

Le HCR possède également un stock polyvalent de matériel de secours réparti dans plusieurs régions internationales afin d'augmenter la capacité logistique de son intervention humanitaire.

En troisième lieu, le HCR développe des solutions les plus diverses pour traiter les problèmes principaux générés par les déplacements forcés. Il aide à l'installation sur place des réfugiés et assure leur intégration dans les pays d'asile. Il peut également développer des programmes de rapatriement volontaire des réfugiés par des « projets à impact rapide, [et] des projets communautaires de faible ampleur⁵⁸ ». Le retour étant souvent douloureux et complexe, le HCR a mis sur pied des microfinancements pour assurer la réussite de la réintégration des réfugiés dans leur foyer retrouvé.

Ces missions sont épaulées par d'autres programmes continus qui impliquent les femmes et les enfants, mais aussi la protection de l'environnement que doivent respecter les missions humanitaires du HCR et enfin le développement auquel elles doivent également contribuer.

C — Le HCR et les ONG humanitaires

Dans l'exercice de ses mandats et par souci d'atteindre ses objectifs humanitaires, le HCR maintient des relations coopératives et de coordination avec une multitude d'organisations internationales. Il transige tout d'abord avec les institutions des Nations Unies qui œuvrent conjointement avec le HCR dans les situations d'urgence et dans le traitement des flux de réfugiés⁵⁹. Il coordonne également ses activités avec des organisations intergouvernementales fonctionnelles (ex. l'Organisation internationale pour les migrations, OIM) et régionales (OSCE, OTAN, OUA, OEA). Plus que toute autre organisation internationale, le HCR coordonne ses opérations avec le CICR. Comme les deux organisations sont présentes dans les mêmes situations d'urgence, elles se sont partagé les responsabilités⁶⁰. Ainsi, là où il s'agit de porter secours aux personnes déplacées en raison d'un conflit à l'intérieur d'un pays, excepté dans les cas où les Nations Unies accordent un mandat spécifique, la compétence relève du CICR. Quand il s'agit de protéger les réfugiés dans un premier pays d'accueil, la compétence relève alors du HCR. Les deux ont des responsabilités concurrentes ou complémentaires quand il s'agit de protéger ou d'assister des réfugiés dans les zones frontalières exposées aux attaques.

58. *Idem*, p. 77.

59. Telles que le Programme alimentaire mondial (WFP); le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF); le programme des Nations Unies pour le développement (PNUD); l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation (FAO); l'Organisation mondiale de la Santé (OMS); le Fonds des Nations Unies pour la Population (FNUAP); l'Organisation internationale du Travail (OIT); l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO); le Fonds international de développement agricole (FIDA); la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD).

60. Y. BEIGBEDER, *op. cit.*, p. 110.

Mais pour atteindre ses objectifs opérationnels, le HCR est sensiblement dépendant de centaines d'ONG humanitaires. En fait ce sont elles qui sont les yeux, les antennes, les oreilles, les bras et les pieds de l'organisation⁶¹. La raison est évidente : les ONG n'ont pas les mêmes lourdeurs que la bureaucratie onusienne, ne représentent pas des gouvernements, font preuve dans plusieurs cas de zèle qui s'apparente à la sainteté ; elles peuvent intervenir rapidement sur les lieux, elles couvrent la quasi-totalité des spécialisations fonctionnelles rattachées aux déplacements forcés et les mouvements de réfugiés transfrontaliers. Le HCR sélectionne ses liens avec les ONG selon des critères fondés sur leur légalité nationale, leur capacité opérationnelle et leur solvabilité financière⁶². La collaboration HCR-ONG n'a pas évolué sans se heurter à des obstacles majeurs. Les ONG ont été souvent critiquées pour leur manque de professionnalisme ; on leur reproche aussi de gaspiller les ressources rares, de recourir à des tactiques médiatiques souvent insidieuses, d'être trop spontanées dans l'action humanitaire, de formuler des critiques sans fondement à l'endroit des organisations humanitaires établies et même de s'adonner à la concurrence effrénée avec d'autres ONG internationales et locales. À leur tour, les ONG n'ont pas manqué de critiquer le HCR pour sa lourdeur bureaucratique, pour sa bienveillance occasionnelle à l'égard d'acteurs ayant causé les déplacements forcés et l'ont même accusé de trahison envers les principes de la protection des réfugiés. Afin de pallier à ce type de désaccords, le HCR a estimé nécessaire de s'entendre avec elles et d'établir un processus (PARINAC, partenariat en action) de consultations qui a abouti à la rédaction d'un Code de conduite en 1994 favorablement accueillie par la communauté humanitaire mondiale.

61. Pour l'année budgétaire 1993, le HCR aura fait affaire avec 300 ONG et dépensé plus de 300 millions de dollars US.

62. Y. BEIGBEDER, *op. cit.*, p. 113.