



« Personnes déplacées » et « réfugiés internes » : misère extrême et vide juridique

Emmanuel Dialma

DANS **LE GENRE HUMAIN 2002/2 N° 38-39**, PAGES 131 À 144
ÉDITIONS **LE SEUIL**

ISSN 0293-0277

ISBN 9782020558068

DOI 10.3917/lgh.038.0131

Date de mise en ligne : 03/11/2017

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-le-genre-humain-2002-2-page-131?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Le Seuil.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

Emmanuel Dialma

«Personnes déplacées» et «réfugiés internes» : misère extrême et vide juridique

Dans les cas non prévus par le droit international, les personnes civiles et les combattants restent sous la sauvegarde et sous l'empire des principes du droit des gens, tels qu'ils résultent des usages établis, des principes de l'humanité et des exigences de la conscience publique.

Clause Martens¹

Les mouvements migratoires sont désormais sensiblement influencés par les effets de la mondialisation², mais aussi par les guerres civiles et les violations des droits de la personne³. Les déracinés n'ont jamais été aussi nombreux. Mais entre le droit de l'individu de chercher refuge et le droit des États de ne pas accorder obligatoirement l'asile, se crée un espace peuplé d'individus en quête d'asile et de protection juridique. En l'absence de protection et/ou d'assistance effective, les «personnes déplacées à l'intérieur d'un État», parce qu'elles n'ont pu franchir une frontière internationale, connaissent une misère extrême.

La massification des réfugiés et des déplacés au xx^e siècle

Si intolérance et persécution, génératrices de personnes déplacées et réfugiées, sont des constantes historiques, le xx^e siècle présente cependant une spécificité en la matière: le cloisonnement du monde en États⁴ et la massification⁵ des phénomènes agrandissent toutes leurs dimensions; le droit d'asile et le statut des réfugiés s'inscrivent dans le contexte des migrations internationales, dont l'ampleur et la multiplication sont sans commune mesure avec d'autres périodes de l'histoire.

En effet, c'est au xx^e siècle que le monde a achevé de se structurer en États souverains: jusqu'alors, la plupart des frontières étaient poreuses. En s'enfermant derrière des frontières toujours plus étanches, les États ont transformé en questions internationales des problèmes qui jusqu'alors avaient été réglés pratiquement sans intervention des pouvoirs publics, par les individus, dans un cadre interne.

C'est également au xx^e siècle que le développement des techniques de communication, de domination et de destruction a entraîné une intensité croissante des conflits; que la croissance démographique a démultiplié les phénomènes de richesse et de pauvreté; que la puissance destructrice exercée par l'homme sur la nature a atteint son paroxysme...

La conjugaison de ces phénomènes a engendré des cohortes toujours plus nombreuses de fugitifs, migrants et autres demandeurs d'asile, et a fait du siècle finissant celui des déracinés. Le phénomène est devenu planétaire, mais aujourd'hui les drames affectent majoritairement populations et États du Sud. Dans le tiers-monde, les réfugiés, et avec eux d'autres déracinés, ont augmenté au cours des années 1990 au rythme moyen de 3 000 par jour, soit un million par an⁶, mettant en difficulté tant les structures humanitaires que les équilibres politiques, économiques et environnementaux des États voisins, généralement fragiles. Aujourd'hui, les réfugiés sont estimés à 13 millions⁷ et les déplacés de 25 à 30 millions de personnes, selon le Haut commissariat aux réfugiés des Nations unies (HCR)⁸.

Droit d'asile et statut des réfugiés s'inscrivent dans ce contexte de migrations internationales multipliées. Le droit est ici altéré par le souci de contrôler les migrations et affecté par les perspectives économiques et les manipulations politiques et militaires. Comparés avec les mouvements antérieurs, les déplacements de ces vingt-cinq dernières années se font, le plus souvent, vers des régions situées à la périphérie des États d'où fuient les populations. Celles-ci s'entassent alors dans des camps frontaliers, *dans* ou *hors* du territoire national. La possibilité ou l'impossibilité de franchir la frontière opposée aux populations qui fuient les conflits et les situations de tension politique (avec les persécutions ou les violences qu'ils occasionnent) déterminent le droit qui leur est applicable.

La misère extrême des personnes déplacées

Sur le plan politique, les gouvernements refusent souvent de reconnaître la présence de populations déplacées sur leur territoire: en effet, celles-ci attestent de l'incapacité de l'État de protéger ses citoyens (voire de sa propension à les persécuter). 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 et d'affaiblir les assises de l'État⁹.

Les camps de déplacés dépendent toujours de l'autorité du gouvernement et du droit national du pays considéré, et s'il y a assistance de

la part de la communauté internationale, celle-ci s'exerce dans le cadre normatif et institutionnel national¹⁰.

Les déplacements organisés, en Bosnie, furent la pièce maîtresse de la tactique employée pour créer des zones homogènes sur le plan communautaire. Au Burundi, au Guatemala, au Myanmar, des programmes de réinstallation forcée sont systématiquement utilisés comme technique anti-insurrectionnelle, afin d'éviter que les mouvements de guérilla et rebelles ne s'associent à la population rurale et ne mobilisent des soutiens dans cette population¹¹. Reste qu'il n'est pas facile de distinguer les déplacements de population «spontanés» de ceux qui sont «organisés»¹². Dans le milieu des années 1980, le gouvernement éthiopien a contraint des milliers de personnes à quitter les hauts plateaux du nord pour le sud-ouest du pays, en ayant recours tantôt à la coercition, tantôt à l'incitation.

Les personnes déplacées peuvent aussi être soumises à des menaces plus directes, lorsque les combattants pensent que ces camps abritent des éléments militaires: les camps et zones d'installation des déplacés ont été attaqués par les belligérants au Rwanda (à Kibeho des milliers de personnes ont été tuées au cours d'une opération militaire destinée à fermer le camp et à renvoyer ses résidents dans leur lieu d'origine), en Bosnie, au Burundi, au Liban, au Liberia, au Soudan, au Sri Lanka (les Tamouls vivant dans les zones de conflit ont vu leur liberté de mouvement considérablement restreinte par les rebelles armés, les forces militaires du pays et, parfois, la marine indienne), en Tchétchénie, en Irak (1991: un demi-million de Kurdes fuyant l'Irak n'ont pu trouver refuge en Turquie)... À l'inverse, les déplacés peuvent être confinés dans des villages «stratégiques», de force, comme en Amérique centrale, au Pérou, au Myanmar. En 1997, des Hutu du Burundi ont été placés dans des camps sur ordre des autorités, «pour raison de sécurité», afin de sortir ces habitants des zones de conflit armé; toutefois, des opposants au gouvernement ont allégué que ces camps étaient établis pour intimider la population hutu et priver un mouvement rebelle du soutien de la population¹³.

Les camps de déplacés connaissent fréquemment des situations de misère extrême¹⁴, du point de vue économique comme de celui des droits civils et politiques. Déplacés à l'intérieur de leur État d'origine, c'est très souvent par ce même État qu'ils sont persécutés¹⁵. De là leur dénuement, tant vis-à-vis des droits que des biens essentiels. Dans ces camps, un nouveau marché se crée¹⁶, marché de la survie, de la sécurité, et l'imagination d'acteurs individuels ou collectifs s'active soit pour faire face à la crise et y survivre, soit pour exploiter la situation. Mais ceux qui fuient la crise, notamment les plus démunis, constituent une proie de choix pour des entrepreneurs qui voient dans les

situations de détresse un marché en expansion. La fourniture de l'inaccessible nécessaire (produits alimentaires, médicaments) ou, plus encore, le franchissement salvateur de la frontière deviennent ainsi des activités d'autant plus lucratives que le client se trouve déjà en état de manque intolérable ou de besoin crucial et que la clandestinité du contrat empêche toute possibilité de recours. Dans le Sud-Soudan, par exemple, au cours de la dernière décennie, deux millions de personnes se sont rendues dans le centre et le nord du pays, pour échapper à la guerre civile. Des informations provenant de cette région font état d'enfants séparés de force de leurs parents, enrôlés dans des groupes armés et des milices, ou même vendus en esclavage. Un grand nombre de déplacés, dans cette région, ont péri au cours du voyage qui devait les mener à la destination de leur choix. Alors que de nombreux habitants de pays à faible revenu sont déjà contraints de vivre dans des conditions de pauvreté extrême, des études¹⁷ ont montré que le taux de mortalité parmi les communautés déplacées était nettement supérieur à celui des populations résidentes.

La pauvreté extrême des personnes déplacées se décline sur les plans de l'insécurité physique, matérielle, juridique et psychologique.

Les déplacés internes, contrairement aux réfugiés, ne sont pas protégés par le droit international

Si les individus franchissent une frontière internationale, il s'agit de *réfugiés* ou de migrants. Ils bénéficient alors d'une protection internationale et des dispositions du droit international des réfugiés.

S'ils ne franchissent pas de frontière internationale, ce sont des *personnes déplacées*. Le régime international des réfugiés issu de l'après-Second Guerre mondiale est un système réactif¹⁸, qui ne se déclenche qu'après¹⁹ le passage de la limite territoriale, si bien que tout commence et tout s'arrête selon que l'individu déraciné se trouve *dans* ou *hors* de la souveraineté territoriale de l'État d'origine. C'est la raison pour laquelle des millions de personnes déplacées sont en dehors du système. Et c'est pour cette même raison que la convention de Genève relative au statut des réfugiés (un grand nombre de personnes réfugiées n'entrent pas dans la définition de 1951 et n'obtiennent pas les garanties qui découlent du statut) et l'approche juridique traditionnelle ne reflètent plus qu'une partie des problèmes. Non que la situation juridique des réfugiés soit idéale, comme nous allons le voir, mais celle des déplacés concentre une misère extrême.

L'Europe est le continent le plus sollicité pour l'accueil, et l'Afrique celui des départs les plus massifs. Les réfugiés sont confrontés à un

dispositif normatif mal articulé entre le peu que dit le droit international et la force du droit interne qui garde les moyens de s'y dérober. En effet, le droit d'asile contemporain présente deux aspects contradictoires. L'un, juridique, sophistiqué et minoritaire, est celui de l'Occident qui s'efforce de maîtriser les flux de population. L'autre, politique, massif, est celui du Sud, débordé par des mouvements de population brutaux, parsemé de camps dangereux. La question des réfugiés est fréquemment résolue par les États au moyen de stratégies restrictives, en les empêchant de partir ou d'arriver. Ceux qui fuient se heurtent aux portes de mieux en mieux fermées des États «d'accueil». Ainsi ne reste-t-il bien souvent aux candidats au refuge qu'à camper aux *limes* des territoires étatiques, à la lisière des souverainetés territoriales. Le campement devient durable et parfois héréditaire lorsque les situations perdurent et que les conditions du retour font défaut: aujourd'hui, dans les camps, grandit la *quatrième génération* de réfugiés palestiniens.

Le principe d'asile exprime à la fois une pratique et un objectif²⁰: la sécurité sur le territoire d'un État pour ceux qui fuient certains risques dans leur pays d'origine (soit le simple exercice de compétences territoriales par l'État d'accueil, qui décide de recevoir les personnes cherchant asile et de les soustraire à la compétence juridique de leur État d'origine), et une interruption de leurs épreuves. Mais il n'exprime pas un quelconque droit ou une quelconque prétention exécutoire de la part de l'intéressé. Celui-ci a la liberté de chercher asile mais sans garantie internationale qu'il lui sera accordé. Il s'agit, à proprement parler, du *droit de l'État* d'accorder ou non sa protection sur son territoire.

C'est ainsi le pouvoir discrétionnaire des États d'accueil qui décide de l'obtention ou non du statut juridique des réfugiés: ceux-ci sont alors souvent cantonnés, en cas de refus, à un choix entre zones d'attente dans les aéroports, centres de rétention ou campements dits humanitaires.

Le concept de «réfugié» qu'a construit le droit se heurte précisément à la difficulté de rendre objectives des situations hautement subjectives, car celles-ci sont faites de sentiments: la «crainte» de la persécution, dont le fondement doit être «raisonnable»²¹. L'appréciation subjective des candidats au refuge bute sur celle des États, forts de leur souveraineté: cette opposition est mise en lumière par les interprétations divergentes des différents États²². La pauvreté du contenu du statut de réfugié dans le droit international en fait une notion incertaine du dispositif normatif. Cela montre que les normes, ainsi que les catégories juridiques qui en découlent, présentent une certaine inadaptation à la masse grandissante des réfugiés. Cependant, les personnes déplacées ont un statut encore moins enviable, souffrant non

d'une inadaptation mais d'une absence de protection juridique: le droit international public se révèle inapte à protéger le droit des personnes qui restent dans leur patrie. Comme le remarquait Boutros Boutros Ghali, alors secrétaire général de l'ONU: «Il est inadmissible que ceux qui ont pu passer la frontière bénéficient de règles du droit international, alors que, parfois à quelques centaines de mètres de là, ceux qui n'ont pu quitter leur pays restent sans protection²³.»

Les déplacés, personnes ignorées par le droit?

Il n'existe pas de définition juridique et officielle du «déplacé»; le HCR le définit cependant comme une «personne qui, du fait de persécutions, d'un conflit armé ou d'actes de violence, a été contrainte d'abandonner son foyer de résidence habituelle, et qui reste à l'intérieur des frontières de son propre pays²⁴».

Les déplacés internes ne constituent pas, à proprement parler, une catégorie juridique particulière. Ils ne bénéficient donc d'aucune protection juridique du droit international, même *s'il peut exister* un cadre juridique pour leur protection, en période de paix ou de conflit:

En période de paix, troubles ou tensions internes, ils restent sous la seule protection de leur loi nationale et des conventions internationales relatives aux droits de l'homme. Mais ces dernières ne constituent pourtant pas un cadre juridique suffisant pour assurer la protection des déplacés à l'intérieur de leur propre pays.

En effet, à l'exception des garanties fondamentales²⁵, l'application de certains droits de l'homme peut être suspendue par les États dans des situations de troubles intérieurs ou de conflit (tout ce qui relève de l'usage substantiel de la force, comme les méthodes de guerre, échappe à la réglementation des droits de l'homme); et les droits auxquels les États ne peuvent pas déroger sont insuffisants pour assurer des conditions de vie humaines aux déplacés. Les droits de l'homme ne prévoient aucune mesure concrète de secours au profit de ces personnes (ni de droits pour les organisations ou le personnel humanitaires) et les mécanismes de contrôle font très souvent défaut en matière de droits de l'homme: quand ils existent, ils visent le plus souvent à constater une violation plutôt qu'à la prévenir. Enfin, à la différence du droit humanitaire (qui s'impose à tous les belligérants), les règles des droits de l'homme ne s'imposent qu'aux États.

En période de conflit, les déplacés sont protégés par le droit international humanitaire au titre de personnes civiles. Le déplacement

de communautés minoritaires peut aussi devenir une politique délibérée et un objectif de guerre²⁶; le droit humanitaire interdit les déplacements forcés de population et organise l'approvisionnement des secours au profit des populations civiles pour éviter les exodes et la privation de biens essentiels à leur survie. Les conventions de Genève distinguent les conflits armés internes (la population civile et les biens indispensables à sa survie sont protégés contre les attaques)²⁷ et les conflits armés internationaux (la population civile ne peut faire l'objet d'attaques²⁸, doit pouvoir recevoir des secours²⁹ et bénéficie des garanties fondamentales³⁰).

La tendance des États est d'éviter autant que possible les franchissements de frontières par les individus fuyant les conflits ou d'autres situations. C'est donc le plus souvent à l'intérieur de leurs frontières que les individus se déplacent pour fuir les conséquences d'un conflit ou de tensions.

Aucune institution internationale n'a de mandat général ni ne dispose des moyens nécessaires pour protéger et assister de façon concrète des individus à l'intérieur de leurs propres frontières, alors que certains d'entre eux peuvent connaître des besoins d'assistance et de protection en tout point identiques à ceux des réfugiés.

L'action simultanée de plusieurs agences a jusqu'à présent permis d'opérer une division des tâches dans l'organisation des secours vis-à-vis des personnes déplacées; mais elle a aussi contribué à diluer la responsabilité de protection vis-à-vis de cette population. Plus grave, la multiplication des agences présentes sur le terrain contribue souvent à normaliser la situation au niveau diplomatique et empêche ainsi la reconnaissance officielle d'un état de guerre qui entraînerait l'application du droit humanitaire. Par exemple, un massacre fut commis par l'armée rwandaise dans le camp de déplacés internes de Kibeho, en avril 1995: le mandat de protection était éparpillé entre des intervenants trop nombreux³¹. La force militaire des Nations unies au Rwanda assurait la protection des camps; la compétence du HCR n'était reconnue que pour les réfugiés qui rentraient au Rwanda (et non pour les déplacés, qui n'avaient pas quitté le territoire); la mission des observateurs des droits de l'homme avait une fonction d'observation et non de protection; le pays n'était pas officiellement en situation de conflit, le CICR était absent et le gouvernement local ne s'estimait lié par aucune obligation précise vis-à-vis de cette population.

La protection des déplacés repose donc sur une clarification des droits qui leur sont reconnus et sur une implication des intervenants humanitaires autour des besoins spécifiques de protection de cette population. En pratique, elle repose aussi sur la reconnaissance d'un état de conflit qui permet l'application du droit humanitaire à ces

populations. Les agences et les organisations de secours peuvent utilement participer à cette reconnaissance.

Si, en 1992, un «représentant spécial du secrétaire général des Nations unies pour les personnes déplacées³²» fut créé, il n'a cependant aucune fonction directe de secours ou de protection³³, son mandat consistant à examiner la situation des déplacés, à proposer un cadre normatif et institutionnel et à stimuler une action en leur faveur. Quant au mandat du HCR, initialement réservé aux réfugiés (sa compétence est limitée aux personnes qui entrent dans la définition du réfugié donnée par la Convention de 1951), il a été parfois élargi par l'Assemblée générale de l'ONU³⁴ pour permettre à celui-ci de prendre en charge des situations de personnes déplacées. Mais cette extension du mandat de l'agence onusienne s'est effectuée au cas par cas, et avec l'accord du gouvernement concerné. Le HCR peut, le cas échéant, mettre en place des programmes d'assistance matérielle au profit de ces personnes, mais il ne dispose d'aucun instrument juridique permanent de protection des individus dans ces situations: son rôle en matière de protection dépend entièrement de l'existence et du contenu d'un accord *ad hoc* qui serait signé, en la circonstance, avec le gouvernement concerné.

La frontière, protection des États, réclusion des déplacés

Le droit international repose encore sur un volontarisme étatique, même si celui-ci s'affaiblit chaque jour davantage, face aux déterminismes de la mondialisation. Mais s'il est un domaine où la souveraineté étatique se maintient, en dépit de ses nombreuses remises en questions contemporaines, c'est bien dans le contrôle et la répression des individus. Là est certainement le plus résistant des pouvoirs régaliens: les États conservent le pouvoir de n'être partie aux accords internationaux sur les droits de l'homme que s'ils le veulent. Ils détiennent ainsi la maîtrise de l'interprétation et de l'application de ces textes, quelle que soit l'action des organes internationaux. Le droit d'asile, n'étant pas fondé sur une obligation clairement faite aux États par un texte contraignant pour eux, est pour les individus une chance rare et non pas un droit. Le principe de non-refoulement, obligation formulée dans certains engagements internationaux³⁵, n'est assorti d'aucune sanction, si bien que les États le contournent par divers moyens: chaque État reste maître de l'organisation et de la procédure qu'il a mises en place pour accorder ou refuser le statut de réfugié³⁶. Libres de gérer l'attribution du statut, les politiques des États souverains

résultent moins de l'application d'un droit humanitaire que de choix géopolitiques. La frontière, qui s'est rompue comme digue opposée aux capitaux et aux marchandises et n'en a jamais été une pour les épidémies et les pollutions, reste une barrière pour les humains.

C'est ainsi que la violation des droits de l'homme par les uns vide de toute possibilité de réalisation le droit pour les autres de rester chez soi sans être menacé: le droit subsidiaire mais fondamental d'être admis en lieu sûr ne trouve pas de consistance internationale. Le demandeur d'asile reste en orbite et le réfugié sans refuge est relégué, avec des milliers d'autres, dans des camps.

Les réfugiés ont généralement plus de chances que les personnes déplacées à l'intérieur d'attirer l'attention de la communauté internationale, et donc de recevoir une forme de protection et d'assistance humanitaire. Par exemple, au Burundi, en 1994-1995, des ressources internationales importantes ont été allouées aux programmes destinés aux réfugiés rwandais plutôt qu'aux citoyens burundais déplacés à l'intérieur, alors que ces derniers représentaient pourtant quelque 10% de la population. De même, pendant la crise dans l'est du Zaïre³⁷, la population réfugiée rwandaise a beaucoup plus retenu l'attention internationale que les membres de la population locale qui étaient déplacés.

Pour une reconnaissance des déplacés en droit international

Quelle que soit leur complexité, il faut s'interroger sur les causes; c'est en relation avec ces causes qu'il est possible de s'interroger sur les normes et leur pertinence. En effet, un désordre social de cette ampleur est souvent accompagné d'un désordre juridique. Or, on attend du droit qu'il soit producteur de sens. Ce sens est celui de l'ordre d'une société, éventuellement et dans le meilleur des cas, de son harmonie. Avec ou sans tribunaux, le droit est avant tout un ensemble de normes et de procédures qui offrent non seulement un cadre de référence, mais aussi le temps et les arguments pour remplacer un rapport de force par la force de la parole. Le droit international n'échappe pas à cette nécessité au regard de la société mondiale: le droit disparaît et échoue si le chaos s'installe. Il lui revient d'assigner les sujets à des places acceptables et acceptées, de permettre à chacun de se référer à une définition du juste et de l'injuste, du normal et de l'anormal, du comportement légitime et de l'inadmissible. Il doit régler les distances, prendre acte des différences, affiner en permanence la dialectique entre l'individu et le groupe, ou plutôt les groupes.

Les déplacés internes sont en dehors de toute dialectique. Ils ne sont assignés à aucune place stable. Leur masse grossissante nous indique que le sens se perd puisque le discours du droit se révèle en l'occurrence inapte à structurer les relations sociales.

La souveraineté, norme fondamentale du droit international, est en crise: les États n'ont plus la maîtrise souveraine de certains secteurs et s'accrochent avec d'autant plus de force à leurs pouvoirs souverains dans d'autres. Cette crise a entraîné avec elle l'inadaptation des catégories juridiques dérivées: l'ensemble de la catégorie des sujets du droit international est inadéquate comme cadre des relations sociales internationales. D'un côté, les États prétendument souverains sont dominés et affaiblis par les mesures prises par les organisations internationales ou par les acteurs privés internationaux³⁸, qui n'ont pas de personnalité juridique internationale. D'un autre côté, l'individu est un sujet partiel et régionalisé, car les garanties accordées par la Charte européenne et concrétisées par le droit au recours individuel ne sont pas mondialement partagées.

Il semble n'y avoir d'ébauche de solution que dans une révision radicale du droit international tel qu'il s'est construit depuis l'époque des Grandes Découvertes. Le droit positif n'évoluant qu'avec un long travail doctrinal, il revient à la doctrine d'ouvrir des pistes de réflexion permettant de débloquent un système qui s'enfonce dans le discrédit en affirmant avec force le droit des peuples et les droits de l'homme, d'un côté, mais en maintenant la souveraineté des États, de l'autre. Il faut alors sortir de l'enfermement dans des catégories inadaptées si nous voulons contribuer à la clarté du droit et, surtout, à la réhabilitation de sa fonction sociale, en l'occurrence la restauration de la liberté de tous ceux qui sont captifs, fût-ce sans barbelés, dans les camps de réfugiés ou de déplacés. Il est vrai que, dans les situations de crise et de conflit, les individus pèsent peu face aux enjeux de sécurité et de défense de la collectivité dont sont investis les États. Le droit des victimes s'éteint en général bien avant que la justice ne l'entende³⁹.

Une piste éventuelle pourrait être d'envisager de donner à tous les individus vivants de par le monde (et non aux seuls États) le statut de sujets du droit international. Les pays occidentaux, voulant contrer les mouvements migratoires internationaux, pratiquent l'assistance de masse (par exemple, en prodiguant une aide humanitaire sur place). Mais, perdu dans la masse, l'individu n'est plus rien, ou bien peu, s'il n'a aucun moyen de faire valoir individuellement ses droits (puisque'il n'avait de statut que politique par son ancrage national). Tandis que les droits de l'homme se déclinent au singulier, comment serviraient-ils alors de protection efficace à des réfugiés ou déplacés considérés au pluriel⁴⁰? Les tyrans gardent la maîtrise de l'apprécia-

tion des droits de l'homme. L'acquisition de la personnalité juridique internationale ouvrirait à l'individu le droit de recours contre un État, quel qu'il soit. Alors les droits de l'homme ne lui seraient plus seulement reconnus (par un acte de son État d'origine) mais constitueraient ses propres droits, seulement parce qu'il est un humain; et, dans ce cas, aucun obstacle juridique ne pourrait en entraver l'exercice ou l'évocation en justice, là où il se trouve. C'est précisément parce que les mécanismes classiques de la responsabilité internationale sont inadaptés aux questions mettant en cause les rapports entre les États et leurs propres ressortissants que sont institués les tribunaux pénaux internationaux.

Le déplacement humain ne peut trouver de solution durable sans protection des droits de l'homme, sans maintien de la paix à l'intérieur des États et entre eux, sans promotion du développement durable et sans gestion des migrations internationales. Utopiques sans doute, eu égard à l'état de la société internationale, ces propositions demandent à être précédées par une interrogation sur l'extension (avec adaptation) des règles protégeant les réfugiés ou apatrides à ces personnes déplacées. Cet élargissement de la protection juridique internationale devrait être appliqué par des États (ou une organisation internationale) protecteurs, après regroupement dans des «zones sûres contrôlées» (même sur le territoire national des personnes déplacées en cas de conflits internes), sans oublier que ces situations ne devraient être que temporaires, ces personnes ayant vocation à revenir là où elles résidaient à l'origine; le régime juridique de protection devrait donc lui aussi être temporaire.

NOTES

1. Du nom du délégué russe à la conférence de La Haye de 1899, cette clause fut introduite dans le Préambule de la convention II de La Haye de 1899 et reprise par le droit international humanitaire contemporain, notamment les conventions I (art. 63), II (art. 62), III (art. 142) et IV (art. 158) de Genève du 12 août 1949, ainsi que leur Protocole I additionnel (art. 1.2) du 8 juin 1977. Sur ce point, voir S. Myiazaki, «The Martens Clause and International Humanitarian Law», in C. Swinarski, *Études et essais sur le droit international humanitaire et les principes de la Croix-Rouge*, CICR-Martinus Nijhoff, 1984, p. 433-444; CICR, «Activités de protection et d'assistance du CICR dans les situations non couvertes par le droit international», *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n°769, janvier-février 1988, p. 9-38.

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

3. Pour une typologie des causes des mouvements migratoires, voir Véronique Lassailly-Jacob, «Migrants malgré eux: une proposition de typologie», in Véronique Lassailly-Jacob, Jean-Yves Marchal et André Quesnel (dir.), *Déplacés et réfugiés: la mobilité sous contrainte*, Éd. de l'IRD (Institut de recherche pour le développement), 1999, p. 27-48.

4. Voir par exemple Jean-Luc Mathieu, *Migrants et réfugiés*, Paris, PUF, 1991, p. 4 sq.

5. Sur ce point, voir par exemple Nicolas Werth, «“Déplacés spéciaux” et “colons de travail” dans la société stalinienne», *Vingtième Siècle*, avril-juin 1997, n°54, p. 35-50.

6. Michel Rapoport, *Les Réfugiés, parias ou citoyens*, Paris, Le Monde éditions-Marabout, 1998, p. 107 sq.

7. Françoise Bouchet-Saulnier, *Dictionnaire pratique du droit humanitaire*, Paris, La Découverte, 1998, p. 219.

8. HCR, *Les Réfugiés dans le monde et les personnes déplacées: l'urgence humanitaire*, Paris, La Découverte, 1997, p. 105. La répartition continentale des réfugiés est celle-ci: 16 millions en Afrique, 6 ou 7 en Asie, 5 en Europe (surtout en ex-Yougoslavie et dans le Caucase) et 3 dans les Amériques.

9. Marie-José Domestici-Met, «Cent ans après La Haye, cinquante ans après Genève: le droit international humanitaire au temps de la guerre civile», *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n°833, mars 1999, p. 119-133.

10. Si, parfois, des forces multinationales ont été déployées pour préserver la sécurité de cette catégorie de citoyens déplacés à l'intérieur de leur propre pays, ces initiatives n'ont pas recueilli un franc succès.

11. La population a, en effet, un rôle de camouflage des rébellions, puisque la guérilla doit s'y mouvoir, selon le précepte de Mao, «comme un poisson dans l'eau».

12. Pour des études de cas de migration forcée, voir Françoise Clavairolle, «Migration dirigée et développement séricole au Vietnam», in V. Lassailly-Jacob et al. (dir.), *Déplacés et réfugiés... op. cit.*; Patrice Levang, «Des migrants forcés dans le cadre de la transmigration en Indonésie», *ibid.*; Marc Lavergne, «De la cuvette du Haut-Nil aux faubourgs de Khartoum: les déplacés du Sud-Soudan», *ibid.*

13. «Un demi-million de déplacés au Burundi: déportation ou mesure de protection?», *Journal de Genève*, 7 mars 1997.

14. Voir, par exemple, «The Graça Machel/UN Study on the Effects of War on Children», *Peace and Conflicts*, 1998, n°4 (numéro spécial), p. 323-428; «Réfugiés et déplacés au Kenya», *Les Cahiers de l'IFRA* (Institut français de recherche en Afrique), n°15, janvier-février 1999, p. 4-70.

15. Par exemple, Jean-François Bayard, Stephen Ellis et Béatrice Hibou, *La Criminalisation de l'État en Afrique*, Marseille, Complexe, 1997.

16. François Constantin, «La privatisation de la politique étrangère», *Pouvoirs*, janvier 1999, n°88, p. 43-64.

17. HCR, *Les Réfugiés dans le monde... op. cit.*, p. 112-113.

18. Denis Alland, «Le dispositif international du droit de l'asile», in SFDI (Société française de droit international), *Droit d'asile et des réfugiés*, Pédone, SFDI, 1997, p. 13-81. Voir aussi Sophie Albert, «Réfugiés de l'intérieur: droits, protection et assistance aux personnes déplacées», in V. Lassailly-Jacob et al. (dir.), *Déplacés et réfugiés... op. cit.*, p. 49-69.

19. La définition de «réfugié» figure à l'article 1^{er} de la convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés et de son Protocole de New York de 1967 (189 UNTS 150; 606 UNTS 267; voir aussi HCR, *Recueil des traités et autres textes de droit international concernant les réfugiés*, Genève, 1982; Denis Alland, *Textes du droit de l'asile*, Paris, PUF, 1998). Selon cet article le terme «réfugié» s'applique à toute personne qui craint avec raison «d'être persécutée du fait de sa race, sa religion» et «se

trouve *hors* du pays dont elle a la nationalité ou qui ne peut du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays; ou qui si elle n'a pas de nationalité et se trouve *hors* du pays dans lequel elle a fait sa résidence habituelle [...], ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner» (souligné par nous). La France a adhéré en 1954 à la Convention de 1951.

20. Aucun instrument international ne prescrit de définition de l'asile. L'article 14 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 indique simplement que, «devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile dans d'autres pays». L'article 1^{er} de la Déclaration des Nations unies de 1967 sur l'asile territorial note que «l'asile accordé par un État, dans l'exercice de sa souveraineté, à des personnes fondées à invoquer l'article 14 de la Déclaration universelle des droits de l'homme [...] doit être respecté par les autres États»; il précise en outre qu'«il appartient à un État qui accorde asile de qualifier les causes qui le motivent».

21. Monique Chemillier-Gendreau, *in* SFDI, *Droit d'asile et des réfugiés*, *op. cit.*, p. 372. Le requérant doit apporter la preuve que les persécutions et craintes de persécution sont raisonnablement justifiées. En France, la loi du 25 juillet 1952 a créé deux institutions qui forment le socle légal du système français de protection des réfugiés: l'OFPPA (Office français de protection des réfugiés et apatrides) et la CRR (Commission de recours des réfugiés); ce sont ces deux instances, purement françaises, qui décident de l'attribution du statut. Depuis 1985, les mesures restrictives et autres techniques de protection élaborées par les gouvernements français tentent d'endiguer le nombre de demandes d'asile: lois Pasqua de 1993, loi Chevènement de 1998.

22. Cf. les «Pratiques nationales» de l'asile, dont traite la III^e partie de l'ouvrage de la SFDI, *ibid.*, p. 261-367.

23. B. Boutros Ghali, communiqué de presse des Nations unies, SG/SM/5866, janvier 1996.

24. HCR, *Les Réfugiés dans le monde...*, *op. cit.*, p. 99.

25. Il s'agit des droits de l'homme dits «indérogeables», puisque applicables en tout temps, en tout lieu, à tous les individus. Au niveau universel, ils sont énoncés dans le pacte relatif aux droits civils et politiques (art. 4), qui reprend les droits prévus par ce même pacte dans ses articles 6 (droit à la vie), 7 (interdiction de la torture), 8 (interdiction de l'esclavage), 11 (interdiction de l'emprisonnement arbitraire), 15 (interdiction de la rétroactivité des lois pénales), 16 (droit à la reconnaissance de sa personnalité juridique) et 18 (droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion).

26. Comme, par exemple, en ex-Yougoslavie, où les conflits ont produit trois millions de déplacés et de réfugiés, dont plus de la moitié à l'intérieur de la Bosnie-Herzégovine. Jean Cot, «Ex-Yougoslavie, une paix bâclée», *Défense nationale*, juillet 1997, n°7, p. 71-82, notamment p. 74.

27. Protocole II additionnel aux conventions de Genève relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux, 8 juin 1977, art. 13 et 14.

28. *Ibid.*, art. 47 et 48.

29. Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, 12 août 1949, art. 23; Protocole I additionnel aux conventions de Genève relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux, 8 juin 1977, art. 68 à 71.

30. Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades des forces armées en campagne, 12 août 1949, et convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, 12 août 1949, art. 3 commun; Protocole I additionnel aux conventions de Genève relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux, 8 juin 1977, art. 75.

31. Françoise Bouchet-Saulnier, *Dictionnaire pratique du droit humanitaire*, *op. cit.*, p. 282.

32. Il a étudié les normes interdisant les déplacements arbitraires et présenté, au cours de la session 1998 de la commission des droits de l'homme des Nations unies, des principes directeurs visant à clarifier le droit dans ce domaine.

33. Les organisations non gouvernementales (ONG) peuvent toutefois lui transmettre des informations sur des violations des droits de l'homme et du droit humanitaire commises à l'encontre des déplacés.

34. La résolution 2958 de l'Assemblée générale des Nations unies, en 1972, ouvre la possibilité d'élargir les compétences du HCR aux déplacés à l'intérieur d'un État.

35. Art. 45 de la convention de 1949 et art. 33 de la convention de Genève de 1951.

36. Cf., pour le cas de la France, Luc Legoux, «La remise en cause du droit d'asile en France», in V. Lassailly-Jacob *et al.* (dir.), *Déplacés et réfugiés...*, *op. cit.*, p. 70-88.

37. Roland Pourtier, «Les camps de Kivu ou la gestion de l'éphémère», *ibid.*, p. 109-133.

38. Voir, par exemple, François Constantin, «La privatisation de la politique étrangère», *loc. cit.*

39. Dans les conflits du xx^e siècle, 90% des victimes sont des civils, en dépit des prescriptions des conventions de Genève.

40. Wilfried Lang, «Asile, refuge et droits de l'homme», in SFDI, *Droit d'asile et des réfugiés*, *op. cit.*, p. 83-92.