

**L'ACTION DU CICR EN FAVEUR DES RÉFUGIÉS
ET DES POPULATIONS CIVILES DÉPLACÉES**

**par Frédéric Maurice
et Jean de Courten**

I. Introduction

L'action de la Croix-Rouge en faveur des réfugiés est ancienne. Elle remonte en fait à l'origine de l'action du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en faveur des victimes des guerres, des révolutions et des troubles. On peut dire également qu'elle mobilise toutes les institutions du Mouvement qui interviennent chacune à l'une ou l'autre étape du parcours des réfugiés, des déportés et des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays: protection dans le pays d'origine au moment de l'exil, accueil dans les camps de transit ou de premier asile, secours matériel et médical, recherche et réunion de familles, sans oublier le soutien à ceux qui sont engagés dans les procédures, souvent interminables et humiliantes, de requêtes d'asile.

Pour le CICR, on le verra, l'intervention est pour l'essentiel circonscrite au théâtre des opérations militaires, aux territoires occupés ou en proie aux troubles et à la violence politiques qui provoquent la fuite. Elle se prolonge souvent, à la frontière des pays limitrophes, dans les camps où le CICR prend en charge certains aspects de la protection de ces personnes, dans les centres médicaux de premiers soins ou de chirurgie de guerre, parfois, par de l'assistance matérielle.

Ces opérations ont pris un essor considérable depuis une quinzaine d'années en raison des formes nouvelles de conflits qui ont déchiré l'Asie et l'Afrique. L'explosion du nombre de réfugiés qui sont aujourd'hui 14 ou 15 millions à travers le monde, auxquels il y

a lieu d'ajouter un nombre cinq fois plus grand de personnes qui se sont déplacées à l'intérieur de leur territoire national pour échapper à la violence et aux destructions, a exigé la mise sur pied d'opérations d'assistance gigantesques.

Ces phénomènes ont aussi démontré les limites des textes et des solutions institutionnelles initialement conçus pour résorber les réfugiés issus de la Seconde Guerre mondiale et intégrer les flux de ceux qui fuyaient les démocraties populaires d'Europe de l'Est. Ces faits ont requis en conséquence l'élaboration de stratégies humanitaires qui associent simultanément l'aide matérielle massive dans des contextes culturels et ethniques très divers et éloignés de l'univers des donateurs, la protection générale des populations contre les effets de la guerre et de politiques conduites au mépris des droits fondamentaux de l'homme ainsi que la capacité d'agir de façon efficace et rapide, souvent à des coûts très élevés, dans des régions très difficiles d'accès, dans des contextes politiquement sensibles, parfois hostiles ou dangereux.

C'est avec ces réalités à l'esprit que nous nous proposons de rappeler brièvement l'approche générale et les principaux aspects de la protection offerte par le droit international humanitaire aux civils réfugiés et déplacés, pour envisager, ensuite, les différentes prestations et activités opérationnelles développées par le CICR dans l'exercice de son mandat de protection et d'assistance en faveur de ces victimes de la guerre. Nous examinerons, enfin, dans un troisième temps, certains problèmes actuels de politique humanitaire sur lesquels le CICR a pris position au cours de ces dernières années:

- l'accès aux victimes dans les régions en proie à la guerre et la question qui fut posée à maintes reprises d'une convention internationale sur l'assistance et l'intervention humanitaires;
- la coopération entre agences humanitaires;
- la protection des grandes concentrations de réfugiés actuellement invitées à rentrer dans leur pays, notamment en Afghanistan et au Cambodge;
- les limites des opérations d'aide alimentaire trop exclusivement axées sur l'aide matérielle et dépourvues des dimensions politiques et diplomatiques susceptibles d'assurer la restauration des droits fondamentaux des victimes.

II. Protection juridique des réfugiés et des civils déplacés en droit international humanitaire (DIH)

Le DIH ne fonde pas la protection des réfugiés sur une définition juridique, contrairement à la Convention des Nations Unies sur les réfugiés de 1951 ou de celle de l'OUA de 1969. Qu'elle ait fui pour des raisons fondées de persécutions ou qu'elle ait abandonné son lieu de résidence en raison d'un conflit armé ou de troubles, la personne déplacée est protégée non en raison des motifs de son déplacement, mais au *titre de personne civile affectée par la survenance d'hostilités*, qu'il s'agisse d'un conflit armé international ou non international.¹ Le fait que cette personne ait traversé une frontière internationale n'est pas non plus en soi déterminant: la IV^e Convention de Genève du 12 août 1949 relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre et les dispositions pertinentes des Protocoles additionnels du 8 juin 1977² s'attachent à prévenir, ou du moins à limiter, les effets résultant de certaines situations dans lesquelles un conflit peut jeter les civils et les rendre tout particulièrement vulnérables.

Les règles qui, de près ou de loin, définissent en droit le statut et la protection dus aux civils en temps de guerre constituent un ensemble normatif assez vaste dont l'architecture générale a, au demeurant, sensiblement varié au fil des codifications successives du droit international humanitaire. Pour rester simples, et garder la vue globale sur l'ensemble, nous retiendrons les articulations essentielles suivantes:

1. *Les règles sur la conduite des hostilités* (Protocole additionnel I) qui interdisent, notamment, les méthodes et moyens de guerre de nature à causer des maux superflus ou des souffrances inutiles et qui obligent de faire en tout temps la distinction entre population civile et combattants ainsi qu'entre biens de caractère civil et objectifs militaires; les personnes civiles et les biens civils jouissant d'une protection générale contre les effets des hostilités.

¹ Voir *Revue internationale de la Croix-Rouge (RICR)*, «Réfugiés et situations conflictuelles», N° 772, juillet-août 1988, pp. 333-393.

² Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I) du 8 juin 1977; Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II) du 8 juin 1977.

Mentionnons également la règle interdisant d'utiliser des méthodes ou moyens de guerre conçus pour causer des dommages étendus et durables à l'environnement naturel. De ces règles générales découle un ensemble très complet de dispositions dont le respect devrait prévenir non seulement la survenance d'atteintes et de dommages à la population civile, mais également les phénomènes de fuites et les déplacements massifs qui en sont généralement les corollaires:

Relevons les quelques règles suivantes particulièrement pertinentes pour notre sujet:

- Interdiction non seulement des attaques visant des civils en tant que tels, mais également des «actes ou menaces de violence dont le but principal est de répandre la terreur parmi la population civile».³
- Interdiction également des «attaques sans discrimination», des attaques de représailles contre la population et les biens civils et de l'utilisation de civils à des fins militaires, soit pour «tenter de mettre des objectifs militaires à l'abri d'attaques» ou de couvrir des opérations militaires.⁴

Dans le même esprit, la méthode de guerre consistant à utiliser la famine contre les civils est formellement prohibée, comme sont interdites les attaques visant à détruire les biens indispensables à la survie de la population «que ce soit pour affamer des personnes civiles, provoquer leur déplacement ou pour toute autre raison».⁵

2. La IV^e Convention de Genève et le Protocole additionnel I prévoient, dans ce que l'on peut appeler un «deuxième moment» de la protection, un certain nombre d'institutions dont la mise en œuvre, par accord ou par déclaration *ad hoc*, ont pour objet de soustraire une localité, une région, un établissement particulier, une catégorie spéciale de personnes civiles aux opérations militaires ou à certains effets de la guerre: citons à cet égard les *zones démilitarisées*, les *localités sanitaires* et les *zones neutralisées*, auxquelles il convient d'ajouter les dispositions relatives à l'*évacuation des zones assiégées*, les règles sur l'*envoi de médicaments et de vivres aux populations sous blocus ou embargo* et la *réunification des familles dispersées*.⁶

³ Protocole additionnel I, article 51, paragraphe 2.

⁴ *Idem*, article 51, paragraphes 4, 5 et 7.

⁵ *Idem*, article 54, paragraphe 2.

⁶ IV^e Convention de Genève, Titre II – Protocole additionnel I, articles 59 et 60.

3. Sont réglementés ensuite, au Titre troisième de la IV^e Convention de Genève, le *statut* et les *droits* de la *catégorie spéciale des étrangers sur le territoire d'une partie au conflit*: les limites aux restrictions administratives, les modalités de rapatriement ou de transfert et, notamment, la protection des réfugiés ressortissant d'un Etat ennemi. L'article 44 de la IV^e Convention stipule à cet égard que les réfugiés d'un Etat ennemi ne seront pas traités comme étrangers ennemis sur la base de leur appartenance juridique à un Etat ennemi. Sur un plan général, une autre disposition prévoit qu'«une personne protégée ne pourra en aucun cas être transférée dans un pays où elle peut craindre des persécutions en raison de ses opinions politiques ou religieuses». ⁷ Deux règles qui confirment et consolident l'institution du droit d'asile en temps de guerre.

4. La IV^e Convention fixe enfin, de façon détaillée et complète, les *droits et les devoirs des Etats à l'égard des civils tombés au pouvoir de l'ennemi en cas d'occupation militaire*. Bornons-nous ici à rappeler deux règles particulièrement significatives dans le cadre qui nous intéresse: l'interdiction, quel qu'en soit le motif, des transferts forcés individuels ou en masse, ainsi que des déportations des habitants d'un territoire occupé vers les territoires de la Puissance occupante ou d'un autre pays. ⁸ Une disposition particulière, ensuite, prévoit que les ressortissants de la Puissance occupante qui, avant le début du conflit, avaient cherché refuge sur le territoire occupé ne pourront être arrêtés, poursuivis, condamnés ou déportés dans leur pays d'origine pour des actes commis avant le début des hostilités. ⁹ Cette disposition consacre donc la pérennité de la protection des réfugiés auxquels l'asile avait été accordé par l'Etat dont le territoire a été par la suite partiellement ou intégralement occupé.

5. Des règles, moins élaborées mais inspirées des mêmes conceptions, s'appliquent également aux *personnes déplacées à l'intérieur de leur pays* en raison d'un *conflit armé non international*. Ces personnes sont protégées par les garanties fondamentales relatives au traitement des personnes qui ne participent pas aux hostilités et qui figurent à l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève; cette disposition étant complétée par le Protocole II relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux.

⁷ IV^e Convention, article 45, alinéa 4.

⁸ IV^e Convention, article 49.

⁹ *Idem*, article 70, paragraphe 2.

III. Activités opérationnelles

Actuellement, le CICR dispose de quelque 48 délégations actives dans 80 pays et compte 740 expatriés aidés de 4 000 collaborateurs locaux environ sur le terrain.¹⁰ Ces opérations sont conduites en faveur des prisonniers de guerre, des blessés de guerre, des détenus de sécurité, des déportés, des familles séparées, des populations civiles victimes d'actions de guerre, de bombardements, de la famine et de toutes les formes de répression armée. Il va sans dire que les réfugiés et les civils déplacés se retrouvent pratiquement dans chacune de ces catégories et que cette réalité surgit donc à tout moment au centre des préoccupations de l'institution.

Certaines interventions, néanmoins, sont plus particulièrement centrées sur la protection de réfugiés et de sections importantes de personnes déplacées ou encore de civils qui n'auraient plus d'autre choix que de fuir leur lieu de résidence, en raison d'actes de guerre ou de la famine, si une protection et une aide matérielle d'urgence ne leur étaient pas apportées. Pour mémoire et à titre d'exemples, citons des contextes comme El Salvador et le Nicaragua, en Amérique latine, le Soudan, l'Angola, le Mozambique, l'Ouganda, la Somalie en Afrique, l'Afghanistan, le Pakistan, la frontière Cambodge/Thaïlande, et les Territoires occupés par Israël où une importante fraction de la population qui y réside est constituée de réfugiés.

Les principales activités opérationnelles entreprises en faveur de ces différents groupes de civils sont les suivantes:

- **Démarches** auprès des gouvernements et des mouvements armés destinés à faire comprendre et accepter les règles du droit de la guerre et certains principes humanitaires (de façon à assurer leur respect par toutes les Parties). Les démarches qui ont initialement un caractère diplomatique et qui consistent en des offres de services, doivent en principe se prolonger en un dialogue opérationnel continu et régulier avec les responsables politiques et militaires concernés. Par ailleurs, l'accès aux autorités politiques permet au CICR de remplir également son rôle d'intermédiaire neutre pour les affaires humanitaires qui doivent être réglées entre parties au conflit: mise en place de zones de sécurité, protection des hôpitaux, organisation de convois de secours, échange de prisonniers, transmission de plaintes sont quelques-uns des domaines où les services de l'intermédiaire neutre sont requis.

¹⁰ Voir les Rapports d'activité annuels du CICR.

- **Protection active** par le déploiement des délégués dans les zones sensibles, l'accès dans les camps de réfugiés et les visites dans les lieux de détention. Cette présence, prévue par la IV^e Convention de Genève, a pour but de contrôler le respect du droit, de détecter les violations et d'intervenir au niveau approprié des appareils gouvernementaux et militaires. Cette méthode de travail est une composante essentielle de toutes les opérations; dans les Territoires occupés par Israël, elle constitue l'essentiel de l'action qui est presque exclusivement consacrée à la protection des civils, et notamment des réfugiés. L'assistance matérielle et les infrastructures sont en effet prises en charge par l'UNRWA alors que le CICR exerce le mandat général de protection défini dans la IV^e Convention, reconnu par les autorités israéliennes et confirmé par une série d'accords spécifiques qui donnent au CICR accès, en tout temps, à tous les lieux où se trouvent des réfugiés palestiniens et arabes originaux des pays limitrophes.

- **Assistance médicale, nutritionnelle et matérielle.** Le CICR a mis en place des hôpitaux de chirurgie de guerre pour les civils et combattants blessés dans plusieurs pays d'Afrique et d'Asie, notamment dans le Nord du Kenya pour les populations sud soudanaises, dans le Nord de la Somalie, au Pakistan et en Afghanistan où trois hôpitaux chirurgicaux et des centres de réhabilitation orthopédiques soignent les Afghans réfugiés, déplacés de l'intérieur et combattants blessés, et un hôpital chirurgical à Khao-I-Dang sur la frontière entre le Cambodge et la Thaïlande. Les services de ces hôpitaux ont été prolongés par des postes d'aide d'urgence et d'évacuation situés dans les zones de combat, souvent au cœur des régions tenues par les rebelles.

L'assistance nutritionnelle et matérielle d'urgence a pris, surtout en Afrique, un développement considérable en particulier depuis les opérations réalisées en Ethiopie dès 1984. Le CICR, qui a distribué en 1988 aux populations civiles affectées par la guerre environ 45 000 tonnes de secours en 1988, a pour principe d'agir auprès de groupes de population que d'autres organisations ne peuvent atteindre pour des raisons politiques ou de sécurité. Cette assistance est distribuée directement aux bénéficiaires par le CICR après des évaluations approfondies des besoins sur le terrain. Le CICR ne délègue en effet jamais l'exécution des tâches sur le terrain, de façon à assurer un contrôle rigoureux de l'utilisation de l'aide alimentaire et d'éviter des détournements et une politisation de son assistance par les forces ou groupes armés. Cet élément de contrôle indépendant constitue donc non seulement la garantie de l'impartialité de l'action humanitaire,

mais aussi un facteur de protection important pour les populations secourues.

Des programmes de distribution de semences, de sanitation, de vaccination de bétail ont été entrepris pour donner un minimum d'autonomie à la population, résidente ou déplacée, dont les ressources agricoles avaient été anéanties par la guerre.

La combinaison de l'assistance médicale, des secours matériels et de la réhabilitation d'urgence a, entre autres choses, contribué, notamment sur le Planalto de l'Angola, au Mozambique, à fixer les populations, à éviter ou à contenir les phénomènes de fuite en masse et de création de nouvelles concentrations de réfugiés.

● **Recherches, réunification de familles.** L'Agence de recherches, un élément de toutes les opérations sur le terrain, revêt bien entendu une importance toute particulière pour les familles déplacées et réfugiés. Deux exemples: au Proche-Orient, le CICR a mis sur pied dès 1967 un réseau-radio permettant de mettre en contact rapide entre eux, les membres des familles palestiniennes réfugiées dispersées entre le Liban, la Cisjordanie et Gaza, la Jordanie, l'Egypte et la Syrie. Quelque 1500 messages par mois sont ainsi échangés qui s'ajoutent aux réunions de familles, aux activités de recherches et échanges de messages entre les détenus et leurs familles. En Asie du Sud-Est, un «Tracing and Mailing Service» a été mis sur pied en coopération avec les Sociétés nationales de Croix-Rouge de l'ASEAN pour rechercher et faciliter les contacts des «Boat people» vietnamiens avec les membres de leurs familles résidant déjà dans les pays d'asile. Cette opération a permis de réaliser des milliers de contacts familiaux et de nombreuses réunions de familles.

IV. Questions de politique humanitaire

1. Les bases juridiques de l'action: la question d'une Convention sur l'assistance humanitaire d'urgence

L'opinion publique internationale a pu se rendre compte que, hormis les questions relatives au statut et à la protection spéciale accordés par le droit international aux réfugiés et déplacés civils victimes de conflits, les problèmes opérationnels principaux restent avant tout ceux de l'accès physique aux victimes et des modalités techniques, logistiques, fiscales etc. selon lesquelles l'assistance leur

sera fournie. C'est ainsi que plusieurs projets¹¹ ont vu le jour au cours des années 80 dont l'ambition était de réglementer les actions d'assistance ou même de proposer aux Etats une obligation générale d'accepter toute intervention humanitaire non armée en faveur de populations se trouvant sur leur territoire. Certains de ces projets se situaient nettement en retrait du droit existant et leur adoption aurait sensiblement réduit les obligations contractées par les Etats aux termes du DIH. D'autres, en revanche, péchaient par excès de volontarisme ou d'optimisme humanitaire et leur soumission aux Etats aurait témoigné d'un manque de réalisme politique.

Le CICR est donc d'avis qu'en l'état actuel des choses les bases juridiques existantes sont suffisantes pour fonder des opérations d'assistance et de protection impartiales et efficaces en faveur des civils déplacés et des réfugiés. S'agissant des conflits internationaux, les Conventions de Genève de 1949 et le Protocole I additionnel de 1977 contiennent en effet des dispositions nombreuses et précises sur les actions de secours et les principes d'impartialité et de neutralité qui doivent les inspirer. Pour les conflits armés internes, dont la matière, il est vrai, est loin d'être juridiquement épuisée, l'article 3 commun des Conventions et, surtout, l'article 18 du Protocole additionnel II de 1977 consacrent le principe de l'assistance et le droit d'initiative humanitaire, offrant ainsi aux actions de secours la base légale la plus contraignante à laquelle les Etats aient consenti jusqu'à présent:

«Lorsque la population civile souffre de privations excessives par manque des approvisionnements essentiels à sa survie, tels que vivres et ravitaillements sanitaires, des actions de secours en faveur de la population civile, de caractère exclusivement humanitaire et impartial et conduites sans aucune distinction de caractère défavorable, seront entreprises avec le consentement de la Haute Partie contractante concernée».

¹¹ Citons, entre autres exemples, le projet de Convention de l'UNDRO sur les mesures propres à accélérer les secours d'urgence du 18 juin 1984 (cote de l'Assemblée générale de l'ONU: A/39/267/Add. 2) ou la résolution dite Kouchner (du nom de son promoteur) datant de 1988. Une mention spéciale doit toutefois être faite ici de la résolution de l'Institut de droit international sur «La protection des droits de l'homme et le principe de non intervention dans les affaires intérieures de l'Etat» (adoptée en 1989 et mise en circulation par le Secrétaire général sous la cote E/CN.41 1990/NGO/55, par document daté du 12 février 1990). Cette résolution présente un heureux équilibre entre la protection des droits de l'homme et la souveraineté des Etats; elle rappelle que l'obligation de respecter les droits de l'homme constitue une obligation *erga omnes*, confirme les conditions auxquelles un Etat peut intervenir pour rétablir le respect des droits de l'homme dans un Etat tiers et étend le droit d'initiative humanitaire, pour des offres de services, dans les domaines médicaux et alimentaires, aux situations non couvertes par le DIH (troubles/tensions internes).

Il importe donc avant tout que les Etats réaffirment dans leur diplomatie bilatérale la nécessité de respecter et de faire respecter ces règles et de promouvoir la ratification des Protocoles qui constituent en toute vraisemblance le stade le plus avancé des concessions que la communauté des Etats peut accorder aujourd'hui à la cause humanitaire et la meilleure promesse pour les actions de secours en situations de conflits armés de la décennie à venir.

Parallèlement à cet effort requis des Etats doit répondre, de la part des agences humanitaires, une rigueur déontologique accrue et une meilleure capacité à coordonner et à se répartir les tâches selon les problématiques et les contextes politiques. C'est donc au prix de cet effort, bien plus que la proclamation d'un droit inconditionnel à l'action, que l'intervention humanitaire s'imposera sur la scène internationale comme une nécessité incontournable.

Il faut donc souhaiter, plutôt que des conventions-cadres, des accords de coopération et des échanges approfondis entre agences sur les méthodes et critères de travail, de façon à confirmer les mandats respectifs de chaque institution et de prévenir ainsi les négociations en ordre dispersé avec les Etats et les autres autorités politiques sur les territoires desquels des interventions humanitaires d'assistance et de protection seront mises en place.

2. Coopération avec le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et les autres organisations

Plusieurs résolutions du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge¹² et les nécessités pratiques ont amené le CICR et le HCR à coopérer et à coordonner leurs opérations. La répartition des responsabilités est, au moins théoriquement, assez claire: compétence principale du CICR s'agissant de personnes déplacées, en raison d'un conflit, à l'intérieur d'un pays, compétences concurrentes ou complémentaires pour la protection et l'assistance aux réfugiés concentrés dans des zones frontalières soumises à des attaques ou des opérations militaires, responsabilité en principe exclusive du HCR pour les réfugiés dans un pays de premier accueil ou d'asile.¹³

¹² Résolution 21 adoptée par la XXIV^e Conférence internationale de la Croix-Rouge (Manille, 1981); résolution 17 adoptée par la XXV^e Conférence internationale (Genève, 1986).

¹³ Voir *L'action de la Croix-Rouge en faveur des réfugiés*, document établi par le CICR et la Ligue pour le Conseil des Délégués (session d'octobre 1983, Genève), CD/8/1, pp. 2 et 3.

Le CICR est pour sa part déterminé à poursuivre ses actions sur le terrain selon ces lignes en agissant, tout particulièrement, en faveur des civils déplacés et réfugiés qui ne tombent pas dans la définition de la Convention de 1951 mais, également, en faveur de ceux que le HCR et d'autres organisations ne peuvent atteindre en raison d'obstacles politiques ou de conditions de sécurité insuffisantes. Cela a été tout récemment le cas dans le Nord-Ouest de la Somalie où le CICR a étendu ses opérations en faveur des réfugiés éthiopiens suite à l'interruption pour des raisons de sécurité des programmes alimentaires du HCR et du PAM.

Une distribution concertée du travail doit donc se poursuivre et s'affiner entre le CICR, le HCR et les autres organismes impliqués en fonction, d'une part, de leurs compétences statutaires et de leurs mandats respectifs et, d'autre part, de la capacité opérationnelle propre à ces institutions à agir dans des contextes politiques instables ou de conflits armés.

3. Résolution des conflits et retour des réfugiés

Les progrès accomplis vers la solution politique de conflits régionaux ont ouvert des perspectives de rapatriement pour des centaines de milliers de réfugiés, notamment au Pakistan et sur la frontière thaïlandaise. Le CICR doit ici mettre en garde contre les risques de rapatriement prématuré, dans des zones militairement instables ou dont les infrastructures sont détruites. Il importe également que ces réfugiés ne soient pas contraints à grossir les rangs de mouvements ou de partis dans des contextes où la guerre civile peut se rallumer. Plus que jamais les principes de sécurité et de libre choix des réfugiés et la supervision internationale devront être prioritaires.

On sait que l'Afghanistan, sauf pour quelques régions très circonscrites, ne connaît actuellement pas de zones épargnées par la guerre civile, les rivalités partisans ou les affrontements interethniques. Les combats entre les belligérants se sont en fait intensifiés ces dernières années dans plusieurs provinces sensibles, comme en témoigne l'augmentation régulière du nombre des blessés de guerre hospitalisés dans les hôpitaux du CICR à Kaboul ou sur la frontière; par ailleurs, l'agriculture est pratiquement tombée en déréliction dans certaines zones, les infrastructures sont soit détruites soit surexploitées en raison des déplacements intérieurs de populations. Tous ces éléments permettent de craindre que les populations civiles réfugiées seront dès leur retour les victimes d'atteintes de toutes sortes dans un contexte encore très conflictuel et peu propice à la reconstruction. Le CICR souhaite donc,

là encore, une concertation approfondie avec les Etats impliqués, les donateurs et les agences responsables afin de définir des stratégies propres à sauvegarder au mieux les intérêts et les droits fondamentaux des victimes.

Le CICR cherche à faire entendre un point de vue comparable s'agissant des 300 000 réfugiés khmers stationnés sur la frontière thaïlandaise et dont le retour dans un Cambodge encore en proie à la guerre et la réinstallation dans des zones privées d'infrastructures, infestées par la malaria et d'autres maladies graves, entraîneront une hécatombe. Face à ce scénario, d'ailleurs déjà entamé, le CICR a fait connaître sa position et tente de faire valoir auprès des principaux acteurs (grandes puissances, gouvernements impliqués, mouvements et *partis armés*, ONU) *quelques principes, strictement humanitaires, dont le respect devrait permettre d'éviter un nouveau scandale, particulièrement dramatique, dix ans après le premier exode*. Nous reproduisons ci-dessous un extrait d'une communication officielle récente sur le sujet:

«Pour des raisons humanitaires et conformément au plan d'action global pour le Cambodge, le CICR estime essentiel que les points suivants soient pris en considération par toutes les parties concernées:

*1. Afin d'assurer le maximum de sécurité aux réfugiés qui désire-
raient retourner dans leur pays, le rapatriement de la population à la
frontière devrait avoir lieu après qu'un règlement politique eut été
obtenu et après que ce règlement eut abouti à une cessation des hosti-
lités au Cambodge.*

*2. En aucune circonstance, les populations à la frontière ne
devraient être encouragées ou obligées à se rendre dans des zones où
les conditions de santé et de sécurité des personnes présenteraient des
risques notoires, étant donné la présence de mines, de la malaria et
d'autres maladies et, du moins dans quelques zones, d'une situation
alimentaire précaire. Ces quelques derniers mois, des milliers d'an-
ciens résidents des camps-satellites situés au Cambodge sont retournés
dans les camps de Thaïlande pour y recevoir des soins médicaux. La
plupart d'entre eux souffraient de la malaria et parfois arrivaient en
très mauvais état de santé.*

*3. Dès que le moment du rapatriement sera venu, la population
khmère dans les camps à la frontière devrait décider librement de
l'endroit au Cambodge où elle veut se rendre et de la manière dont
elle veut s'y rendre. Ce libre choix ne peut s'opérer que sur la base
d'une information complète et indépendante fournie à la population
des camps. Cette liberté de choix devra être contrôlée par une organi-
sation internationale indépendante.*

4. *Le CICR estime que seul un rapatriement soigneusement planifié sous les auspices des Nations Unies peut créer les conditions nécessaires à la prévention de futurs retours vers la Thaïlande de personnes installées dans des zones dangereuses et malsaines du Cambodge, près de la frontière thaï*.¹⁴

4. La dimension de protection

La nécessité de la protection des déplacés et réfugiés doit faire l'objet d'une plus grande attention. En effet, les catastrophes survenues en Afrique ont suscité des mobilisations humanitaires trop exclusivement axées sur l'aide alimentaire (Food Aid). Le CICR attire l'attention des États sur les actes de guerre indiscriminés, les bombardements d'objectifs civils, le recours extensif aux mines antipersonnel, les détournements de l'aide internationale, les violations des droits fondamentaux qui ont provoqué les famines et les déplacements de populations. L'aide humanitaire doit donc être assortie de garanties juridiques et de concessions politiques pour être efficace.

En un mot, les agences humanitaires ne peuvent limiter leur rôle à celui de simples convoyeurs de l'aide médicale et alimentaire. Elles doivent impérativement doubler leurs opérations d'urgence sur le terrain de démarches et de représentations sur les comportements et les politiques générateurs de famines et d'atteintes aux droits fondamentaux de l'homme, sans oublier les moyens de combat illicites au regard du droit de la guerre.

Lors de la guerre du Biafra, l'ensemble des États occidentaux, sur la pression de l'opinion internationale et des agences humanitaires, décrétèrent officiellement qu'un gouvernement pouvait légitimement tenter de réduire une sécession, il ne pouvait toutefois pas y parvenir par la famine. Le gouvernement fédéral leva peu après le blocus alimentaire. Depuis lors, le droit positif a consacré, rappelons-le, ce principe en disposant qu'«il est interdit d'utiliser contre les civils la famine comme méthode de guerre» et en prohibant en conséquence l'attaque, la destruction, l'enlèvement et la mise hors d'usage des biens indispensables à la survie de la population.¹⁵

¹⁴ *Memorandum on Unco-ordinated Moves of Camp Dwellers to Cambodia*, 14 novembre 1990. Extrait d'un document officiel remis par le CICR aux États et aux Agences de l'ONU impliqués dans les affaires du Cambodge.

¹⁵ Protocole additionnel I, article 54.
Protocole additionnel II, article 14.

Or, les civils furent trop souvent, au cours de ces dernières années, les otages de l'abandon de toute éthique en plus d'être les victimes de la guerre: personne ne conteste au demeurant que nombre de grandes famines qui ont frappé les populations d'Afrique n'étaient en fait pas exclusivement imputables à la guerre ou à la sécheresse.

Il est vrai que les interventions dans ces domaines sont diplomatiquement délicates et politiquement risquées ou franchement coûteuses, et cependant elles constituent l'indispensable versant protecteur de toute opération de secours dans laquelle une amélioration durable de la condition des victimes d'un conflit n'est jamais confirmée. Et, après tout, c'est par là que, pour paraphraser Orwell, nous retrouvons notre point de départ qui est toujours un besoin de prendre parti, un sentiment d'injustice...

Frédéric Maurice

*Ancien chef de délégation du CICR
en Afrique et au Moyen-Orient*

Jean de Courten

*Directeur des Opérations
du CICR*
