

L'action du CICR en faveur des réfugiés

par **Françoise Krill**

I. LE RÉFUGIÉ EN TANT QUE PERSONNE PROTÉGÉE PAR LE DROIT INTERNATIONAL HUMANITAIRE (DIH) ¹

1. Généralités

En DIH, le réfugié ne fait pas l'objet d'une protection spéciale, sous réserve de quelques dispositions que nous examinerons plus loin. Il n'existe pas non plus de définition particulière du réfugié en tant que personne protégée par le DIH. Le réfugié est avant tout une personne civile qui est protégée à ce titre par le DIH et selon la systématique prévue par le DIH pour la protection des personnes civiles. La IV^e Convention de Genève se borne en fait à retenir le critère de l'absence de la protection de tout gouvernement. Le terme «réfugié» est donc pris dans un sens large. En droit international public, deux catégories de réfugiés sont définies, auxquelles il convient d'ajouter une troisième catégorie qui y est couramment assimilée. Ces trois catégories sont :

1.1. Les réfugiés fuyant des persécutions

Il s'agit des réfugiés au sens de la Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951, de son Protocole du 31 janvier 1967 ainsi qu'au sens du Statut du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR).

Selon l'article premier, lettre A, chiffre 2, de la Convention de 1951, le terme «réfugié» s'applique à toute personne «*qui, par suite d'événements survenus avant le 1^{er} janvier 1951 et craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son*

¹ Par DIH, nous n'entendons ici que le droit international humanitaire applicable dans les conflits armés.

appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, 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 avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner».

La lettre B, chiffre 1, de ce même article premier prévoit que les mots «*événements survenus avant le 1^{er} janvier 1951*» peuvent être compris, au choix des Etats, dans le sens d'événements survenus soit «*en Europe*», soit «*en Europe ou ailleurs*».

Le Protocole de 1967 a pour but de supprimer les deux limitations temporelle et géographique.

En résumé, il s'agit de personnes qui fuiet craignant avec raison des persécutions et qui se trouvent à l'extérieur de leur pays.

1.2. Les réfugiés en raison d'un conflit armé ou de troubles

La définition peut être trouvée dans la Convention de l'Organisation de l'Unité africaine (OUA) régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique du 10 septembre 1969 ainsi que dans certaines résolutions des Nations Unies.

La Convention de l'OUA stipule que le terme «réfugié» s'applique, outre aux réfugiés fuyant des persécutions tels que définis par le Protocole de 1967, «*à toute personne qui, du fait d'une agression, d'une occupation extérieure, 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*».

En résumé, il s'agit de personnes qui fuient en raison d'un conflit armé ou de troubles et qui se trouvent à l'extérieur de leur pays.

1.3. Les personnes déplacées

Cette expression concerne les personnes qui fuient en raison d'un conflit armé ou de troubles, mais qui se trouvent à l'intérieur de leur pays. N'ayant pas franchi de frontière internationale elles ne sont pas considérées comme des réfugiés par le droit international; dans le langage courant, on les considère cependant comme tels. On parle également parfois de personnes déplacées, même lorsqu'elles sont hors

de leur pays, si elles ne répondent pas à l'une ou l'autre définition du réfugié ou ne tombent pas sous la protection du HCR.

Pour en revenir au DIH, il protège la personne civile à deux titres :

- lorsqu'elle est au pouvoir de l'adversaire.
- contre les effets des hostilités.

2. Le réfugié en tant que personne civile au pouvoir d'une Partie au conflit

2.1. Protection spéciale conférée par certaines dispositions des Conventions de Genève de 1949 (IV^e Convention)

Rappelons que la IV^e Convention connaît principalement deux sortes de situations :

- les étrangers sur le territoire d'une Partie au conflit ;
- les habitants d'un territoire occupé.

Examinons maintenant les différents cas qui peuvent se présenter, selon que le réfugié se trouve dans l'une ou l'autre de ces deux situations :

a) Les étrangers sur le territoire d'une Partie au conflit (cf. annexe 1) :

- Les réfugiés, ressortissants d'un Etat ennemi sont au bénéfice de la protection spéciale conférée par l'article 44, dont le libellé est le suivant :

« En prenant les mesures de contrôle prévues par la présente Convention, la Puissance détentrice ne traitera pas comme étrangers ennemis, exclusivement sur la base de leur appartenance juridique à un Etat ennemi, les réfugiés qui ne jouissent en fait de la protection d'aucun gouvernement ».

- Les réfugiés, ressortissants d'un Etat neutre sont protégés par l'article 4, 1^{er} alinéa, en l'absence de relations diplomatiques ; en revanche, ils ne sont pas protégés en cas de relations diplomatiques (art. 4, 2^e alinéa). Dans ce dernier cas, il existe une lacune que comble heureusement l'article 73 du Protocole I de 1977 comme nous le verrons plus loin. Pour en revenir à l'article 4 de la IV^e Convention, il se lit comme suit :

« 1. Sont protégées par la Convention les personnes qui, à un moment quelconque et de quelque manière que ce soit, se trouvent, en cas de

conflit ou d'occupation, au pouvoir d'une Partie au conflit ou d'une Puissance occupante dont elles ne sont pas ressortissantes.

2. *Les ressortissants d'un Etat qui n'est pas lié par la Convention ne sont pas protégés par elle. Les ressortissants d'un Etat neutre se trouvant sur le territoire d'un Etat belligérant et les ressortissants d'un Etat co-belligérant ne seront pas considérées comme des personnes protégées aussi longtemps que l'Etat dont ils sont ressortissants aura une représentation diplomatique normale auprès de l'Etat au pouvoir duquel ils se trouvent».*

- Les réfugiés, ressortissants d'un Etat co-belligérant sont protégés par l'article 4, 1^{er} alinéa en l'absence de relations diplomatiques; en revanche, ils ne sont pas protégés en cas de relations diplomatiques (article 4, 2^e alinéa). Dans ce dernier cas, il existe également une lacune que comble l'article 73 du Protocole I.

b) Occupation (cf. annexe 2):

- Les réfugiés ressortissants d'un Etat ennemi tombent sous la protection spéciale de l'article 70, 2^e alinéa qui a la teneur suivante:

«Les ressortissants de la Puissance occupante qui, avant le début du conflit, auraient cherché refuge sur le territoire occupé ne pourront être arrêtés, poursuivis, condamnés, ou déportés hors du territoire occupé, que pour des infractions commises depuis le début des hostilités ou pour des délits de droit commun commis avant le début des hostilités qui, selon le droit de l'Etat dont le territoire est occupé, auraient justifié l'extradition en temps de paix».

Cette disposition mérite quelques précisions. Elle protège les ressortissants de la Puissance occupante qui se sont réfugiés avant le début du conflit. Par ailleurs, elle vise à limiter la capacité juridictionnelle de la Puissance occupante, à garantir la continuité du droit d'asile. La protection du réfugié a toutefois des limites, à savoir la sécurité de la Puissance occupante et les délits de droit commun.

- Les réfugiés, ressortissants d'un Etat neutre sont protégés par l'article 4, 1^{er} alinéa ².

² IV^e Convention de Genève de 1949 relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre: Commentaire publié sous la direction de J. Pictet, Genève: CICR, 1956, pp. 54-55.

— Les réfugiés, ressortissants d'un Etat co-belligérant sont protégés par l'article 4, 1^{er} alinéa en l'absence de relations diplomatiques; en revanche, ils ne sont pas protégés en cas de relations diplomatiques (art. 4, 2^e alinéa). Il existe aussi une lacune dans ce dernier cas qui est comblée par l'article 73 du Protocole I.

2.2. Protection spéciale octroyée par l'article 73 du Protocole I de 1977

2.2.1. Le libellé de l'article 73

«Les personnes qui, avant le début des hostilités, sont considérées comme apatrides ou réfugiés au sens des instruments internationaux pertinents acceptés par les Parties intéressées ou de la législation nationale de l'Etat d'accueil ou de résidence, seront, en toutes circonstances et sans aucune distinction de caractère défavorable, des personnes protégées au sens des Titres I et III de la IV^e Convention».

2.2.2. Quelques commentaires

L'article 73 ne vise que les personnes considérées comme apatrides ou réfugiés *«avant le début des hostilités»*. Par ailleurs, il s'agit d'apatrides ou de réfugiés, soit au sens *«des instruments internationaux pertinents»*, soit au sens *«de la législation nationale de l'Etat d'accueil ou de résidence»*. Par *«instruments internationaux»*, il faut entendre tous actes officiels adoptés par une organisation internationale, sans égard à leur caractère contraignant ou non; il s'agira notamment de traités, conventions, accords, protocoles, résolutions, recommandations, déclarations, etc. Sont pertinents tous les instruments, *«acceptés par les Parties intéressées»*, qui contiennent une définition du réfugié ou de l'apatride (par exemple la Convention de l'OUA de 1969). Finalement, la restriction en raison du temps, soit *«avant le début des hostilités»*, a pour principale conséquence de limiter pratiquement le champ d'application *ratione personae* de l'article aux réfugiés ayant fui des persécutions. Les autres réfugiés, personnes déplacées par le conflit et réfugiés fuyant le conflit, bénéficient cependant de la protection ou de secours prévus dans la IV^e Convention, ainsi que de l'article 75 du Protocole I. D'autre part, ils bénéficient aussi du droit des réfugiés pertinent, lequel reste applicable malgré le conflit, tout comme pour les autres réfugiés.

2.2.3. Effets de l'article 73

a) La IV^e Convention est applicable aux réfugiés et aux apatrides, dans la mesure où elle vise l'ensemble de la population civile qui se trouve

sur le territoire des Parties au conflit, sans distinction défavorable, notamment de nationalité. Par ailleurs, la protection est accordée «*en toutes circonstances*», c'est-à-dire dans toutes les situations où le droit humanitaire est applicable, même si une seule de ses dispositions est applicable.

b) En ce qui concerne les apatrides, ces personnes sont déjà protégées par la IV^e Convention. En effet, elles ne tombent pas dans les exceptions à la règle générale prévues aux alinéas 2 et 4 de l'article 4. Dans ces conditions, l'article 73 n'améliore le droit en vigueur que dans sa forme.

c) S'agissant des réfugiés, l'article 73 améliore leur situation à plus d'un titre. Sont notamment couverts par la IV^e Convention, par l'effet de l'article 73:

- Les réfugiés ressortissants d'un Etat non lié par la IV^e Convention (auparavant ils n'étaient pas couverts, cf. article 4, 2^e alinéa).
- Les réfugiés ressortissants d'un Etat neutre qui a des relations diplomatiques avec l'Etat sur le territoire duquel ces réfugiés se trouvent (auparavant ils n'étaient pas couverts, cf. article 4, 2^e alinéa).
- Les réfugiés ressortissants d'un Etat co-belligérant qui a des relations diplomatiques (auparavant ils n'étaient pas couverts, cf. article 4, 2^e alinéa).
- Les réfugiés ressortissants de l'Etat occupant, en territoire occupé (auparavant ils n'étaient couverts que par l'article 70, 2^e alinéa et non par le droit commun de la IV^e Convention).

Toutefois, ces réfugiés doivent remplir deux conditions:

- être des réfugiés au sens des instruments internationaux pertinents acceptés par les Parties intéressées ou de la législation nationale de l'Etat d'accueil ou de résidence.
- et avoir été considérés comme tels déjà avant le début des hostilités.

2.3. Dispositions qui interdisent les déplacements forcés de population

L'article 45, alinéa 4 de la IV^e Convention prévoit notamment que «*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*».

Quand à l'article 49, 1^{er} alinéa de la même Convention, il stipule que «*les transferts forcés, en masse ou individuels, ainsi que les déporta-*

tions de personnes protégées hors du territoire occupé dans le territoire de la Puissance occupante ou dans celui de tout autre Etat, occupé ou non, sont interdits, quel qu'en soit le motif». L'évacuation totale ou partielle est cependant possible mais uniquement dans les cas prévus par ledit article et à des conditions très strictes.

2.4. Autres dispositions importantes de la IV^e Convention et du Protocole I

D'autres dispositions bien que plus générales confèrent certains pouvoirs ou droits au CICR, lui permettant d'agir en faveur des réfugiés. Il s'agit notamment des articles 25 (nouvelles familiales), 26 (familles dispersées), 140 (agence centrale de recherche) et 143 (visite à toutes les personnes protégées) de la IV^e Convention, ainsi que les articles 33 (personnes disparues) et 74 (regroupement des familles dispersées) du Protocole I.

3. Le réfugié en tant que personne civile victime des effets des hostilités

Les règles de droit international qui imposent certaines restrictions dans la conduite des hostilités trouvent leur origine dans les Conventions de la Haye de 1899 et 1907. Pour une bonne part, elles sont entrées dans le droit coutumier et sont expressément réaffirmées et développées dans le titre IV des Protocoles I et II. Le titre II de la IV^e Convention protège également les réfugiés contre certains effets des hostilités.

Cette protection contient des règles concernant notamment :

- la création de zones protégées (articles 15 de la IV^e Convention et 60 du Protocole I) ;
- l'envoi de secours (articles 23 de la IV^e Convention et 70 du Protocole I ; article 18 du Protocole II) ;
- des mesures spéciales en faveur des enfants (article 24 de la IV^e Convention) ;
- l'interdiction d'attaquer ou de menacer les civils (articles 48, 51, para. 1 et 2 du Protocole I, article 13 du Protocole II) ;
- l'obligation de prendre des mesures de précaution visant à épargner la population civile (articles 57 et 58 du Protocole I) ;
- l'interdiction de détruire les biens indispensables à la survie de la population civile, tels que les denrées alimentaires et les zones agricoles (article 54 du Protocole I, article 14 du Protocole II) ;

- le respect des organismes de protection civile (articles 61 à 67 du Protocole I).

Ces règles méritent qu'on s'y attarde un moment dans le contexte des attaques militaires de camps de réfugiés. En effet, au cours de la dernière décennie, les attaques militaires contre les camps de réfugiés n'ont pas cessé. Ce phénomène relativement récent s'est accentué au cours des dernières années, faisant d'innombrables victimes parmi la population civile. Les attaques des camps de Sabra et Chatila au Liban en 1982, attaques répétées en 1985, ont provoqué la mort de centaines de personnes. Pourtant, les camps du Liban ne sont pas les seuls exemples, loin de là. De tels actes continuent d'être commis, en Angola, au Soudan, au Honduras, au Pakistan, en Thaïlande, au Botswana ou ailleurs.

Deux aspects sont particulièrement préoccupants :

- la localisation de ces camps dans des zones dangereuses de combats ;
- la présence de combattants au sein de groupes strictement civils.

S'agissant du premier problème, les articles 51, para. 6 et surtout 58 du Protocole I permettent en principe de le résoudre.

En ce qui concerne le deuxième problème, la présence de combattants au sein de groupes de réfugiés strictement civils, ne prive pas ces derniers de toute protection. D'une part, les attaques sans discrimination qui frapperaient aussi et a fortiori surtout les civils, restent interdites (articles 51 et 57 du Protocole I). D'autre part, en vertu de l'article 50, para. 3 du Protocole I, la présence au sein d'une population civile et, par extension, d'une population de réfugiés, de combattants isolés, ne prive pas cette population de sa qualité.

Malheureusement, ces dispositions qui devraient protéger les populations de réfugiés ou de personnes déplacées se trouvant dans des zones d'affrontements armés, ne sont pas appliquées, sous prétexte que le Protocole I n'a pas encore une portée de droit positif universel ou qu'il n'y a pas de conflit armé au sens du droit international humanitaire.

C'est précisément dans de tels cas que les conclusions du Comité exécutif du HCR (38^e session, octobre 1987) peuvent être invoquées pour une meilleure protection des réfugiés en ce domaine.

4. Dans un conflit armé non international

Dans ces situations, le réfugié entre essentiellement dans la catégorie de fait « *des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays* ». Ces

personnes sont protégées par les garanties fondamentales relatives au traitement des personnes qui ne participent pas aux hostilités qui figurent dans l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève de 1949. Le Protocole II de 1977 complète et développe cette disposition. En d'autres termes, ces personnes ont droit au respect de leur vie, de leur intégrité physique et morale. En particulier, sont interdits la contrainte, les sévices corporels, la torture, les peines collectives, les représailles, le pillage et la prise d'otages. Ces personnes auront droit, pour les infractions commises en relation avec le conflit armé, à un jugement rendu par un tribunal impartial et régulièrement constitué, respectant les garanties judiciaires fondamentales. En outre, les blessés et les malades seront recueillis et soignés.

II. LE RÉFUGIÉ EN TANT QUE BÉNÉFICIAIRE DE L'ACTION DU CICR

1. Généralités

Pour que le réfugié puisse bénéficier de l'action du CICR, il doit en principe être victime d'une situation de conflit interne ou international. Qu'il entre ou non dans la catégorie des personnes protégées par le DIH n'est cependant pas déterminant. Le droit d'initiative du CICR que nous examinerons plus loin permet en effet d'intervenir dans des situations non couvertes par le DIH ou dont la qualification est contestée. Il va de soi que si le réfugié entre dans la catégorie des personnes protégées, il bénéficiera a fortiori de l'action du CICR.

2. Bases juridiques de l'action du CICR en faveur des réfugiés

Les bases légales des activités en faveur des réfugiés déployées par le CICR se trouvent dans les instruments du DIH (les Conventions de Genève de 1949 et les Protocoles additionnels de 1977), dans les Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et dans les Statuts du CICR. De plus, diverses résolutions des Conférences internationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge traitent de certains aspects spécifiques de cette question.

2.1. Les instruments du DIH

a) *Compétences expresses*

Sur la base de l'article 143 de la IV^e Convention, le CICR est autorisé à visiter les personnes protégées. Les 1^{er} et 5^e alinéas de cette disposition sont les suivants :

«Les représentants ou les délégués des Puissances protectrices seront autorisés à se rendre dans tous les lieux où se trouvent des prisonniers de guerre, notamment dans les lieux d'internement, de détention et de travail».

(...)

«Les délégués du Comité international de la Croix-Rouge bénéficieront des mêmes prérogatives...».

b) *Droit d'initiative conventionnel*

Les dispositions donnant au CICR un droit d'action et non seulement un droit de faire des propositions sont rares ; c'est donc surtout sur son droit d'initiative que reposent les activités du CICR, que ce soit en faveur des victimes des conflits en général ou en faveur des réfugiés. Les fondements de ce droit figurent à l'article 10 de la IV^e Convention et à l'article 81 du Protocole I qui a la teneur suivante :

«1. Les Parties au conflit accorderont au Comité international de la Croix-Rouge toutes les facilités en leur pouvoir pour lui permettre d'assumer les tâches humanitaires qui lui sont attribuées par les Conventions et le présent Protocole afin d'assurer protection et assistance aux victimes des conflits ; le Comité international de la Croix-Rouge pourra également exercer toutes autres activités humanitaires en faveur de ces victimes, avec le consentement des Parties au conflit...».

Dans un conflit armé non international, ce droit d'initiative figure à l'article 3 commun aux 4 Conventions (2^e alinéa) :

«... Un organisme humanitaire impartial, tel que le Comité international de la Croix-Rouge, pourra offrir ses services aux Parties au conflit...».

2.2. Les Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

Aux termes de l'article 5, 2^e alinéa, lettre d des Statuts du Mouvement (adoptés en 1986), le CICR a pour rôle :

«d) de s'efforcer en tout temps, en sa qualité d'institution neutre dont l'activité humanitaire s'exerce spécialement en cas de conflits armés —

internationaux ou autres — ou de troubles intérieurs, d'assurer protection et assistance aux victimes militaires et civiles desdits événements et de leurs suites directes».

Il est bien connu que les grands afflux de réfugiés trouvent le plus souvent leur origine dans un conflit armé. C'est sur le droit d'initiative statutaire, prévu au 3^e alinéa de l'article 5 que le CICR fonde la plupart de ses activités en faveur de réfugiés:

«3. Le Comité international peut prendre toute initiative humanitaire qui rentre dans son rôle d'institution et d'intermédiaire spécifiquement neutres et indépendants et étudier toute question dont l'examen par une telle institution s'impose».

Le droit d'initiative statutaire signifie en soi que le CICR peut faire des propositions et que celles-ci ne seront considérées ni comme une ingérence, ni comme un acte inamical. Si la proposition est acceptée, l'accord qui en résulte constitue la base juridique de l'action du CICR.

Ce droit d'initiative est plus large que celui prévu par les Conventions et le Protocole I, car il n'est pas limité aux situations couvertes par ces instruments.

Trois limites sont cependant posées à ce droit d'initiative statutaire ou extra-conventionnel. Les activités proposées doivent être tout d'abord humanitaires, elles doivent refléter ensuite la neutralité du CICR, son indépendance enfin.

Afin de mieux définir leurs domaines d'activités respectifs tels que décrits dans les statuts du Mouvement, le CICR et la Ligue ont signé, en date du 25 avril 1969, un accord qui fixe la répartition des compétences entre ces deux institutions. Cet accord a fait l'objet d'une interprétation (18 décembre 1974) en ce qui concerne les secours.³

2.3. Les Statuts du CICR

Le CICR agit également en faveur des réfugiés en vertu de ses propres Statuts. D'après l'article 4, le CICR a notamment pour rôle:

«d) de s'efforcer en tout temps, en sa qualité d'institution neutre dont l'activité humanitaire s'exerce spécialement en cas de conflits armés — internationaux ou autres — ou de troubles intérieurs, d'assurer protection et assistance aux victimes militaires et civiles desdits événements et de leurs suites directes;

³ Cet accord est en voie de révision.

e) *d'assurer le fonctionnement de l'Agence centrale de recherches prévue par les Conventions de Genève».*

2.4. Les résolutions du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

a) Généralités

D'une manière générale, les résolutions des Organisations internationales ne sont pas obligatoires, sauf manifestation de volonté contraire des Parties et sauf certaines résolutions relatives au fonctionnement de l'organisation. Il en est de même, s'agissant des résolutions du Mouvement. Certes, le CICR n'a pas besoin d'une résolution pour pouvoir agir auprès des Etats, car il dispose d'un arsenal de moyens que nous venons d'examiner. Il ne fait cependant aucun doute qu'une résolution recommandant, encourageant ou appuyant une action du CICR est un atout supplémentaire en sa faveur, sur lequel il peut fonder ses interventions.

b) La résolution de Manille

En 1981, à Manille, la XXIV^e Conférence internationale de la Croix-Rouge a adopté une importante résolution suivie d'une Ligne de conduite qui a défini le rôle du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en faveur des réfugiés, des personnes déplacées et des rapatriés. Dans sa résolution, le Mouvement a tenu à rappeler que la responsabilité principale en matière de protection et d'aide aux réfugiés incombe aux gouvernements. De cette résolution ressort clairement le rôle subsidiaire et complémentaire de la Croix-Rouge. Le point 1 de la Ligne de conduite souligne que *«La Croix-Rouge doit demeurer, en tout temps, prête à secourir et protéger les réfugiés, les personnes déplacées et les rapatriés, soit en leur qualité de personnes protégées au sens de la IV^e Convention de Genève de 1949, soit comme réfugiés couverts par l'article 73 du Protocole additionnel I de 1977, soit en vertu des Statuts de la Croix-Rouge internationale, et cela tout spécialement lorsque ces victimes ne peuvent, en fait bénéficier d'aucune autre protection ou assistance, comme dans certains cas de personnes déplacées dans leur propre pays».*

La Ligne de conduite rappelle également la nécessité de coordonner les activités au sein du Mouvement, ainsi qu'avec le HCR et les organisations gouvernementales et non gouvernementales agissant en faveur des réfugiés.

Le rôle de l'Agence centrale de recherches du CICR est aussi souligné.

Finalement, le Mouvement et le HCR sont invités à se consulter régulièrement sur des sujets d'intérêt commun et pour coordonner leur assistance humanitaire.

c) La résolution de Genève

En 1986, à Genève, la XXV^e Conférence internationale de la Croix-Rouge a adopté une seconde résolution consacrée aux réfugiés. Celle-ci invite entre autres les gouvernements et le Mouvement à continuer leurs efforts dans la diffusion du DIH et encourage le Mouvement à intensifier les efforts de formation et d'information en son sein. En outre, elle réitère son appel aux gouvernements pour qu'ils permettent au Mouvement d'agir en faveur des personnes déplacées dans leur propre pays. Finalement, la résolution met l'accent sur la collaboration avec le HCR, qui doit être renforcée et développée.

III. LA SPÉCIFICITÉ DE L'ACTION DU CICR EN FAVEUR DES RÉFUGIÉS

Le rôle du Mouvement par rapport au HCR a été défini dans la résolution de Manille qui vient d'être invoquée. Nous rappellerons que le HCR assume au plan du droit un rôle primordial en matière de protection internationale et d'assistance matérielle aux réfugiés.

1. En raison de la situation

Le CICR, on l'a vu, entreprend une action en faveur des réfugiés quand l'existence de ceux-ci est liée à un conflit.

En d'autres termes, le CICR (également les Sociétés nationales) dispose d'une compétence principale, s'agissant des personnes déplacées à l'intérieur d'un pays.

Que ce soit en Afrique (Angola, Ethiopie, Soudan, Ouganda, Mozambique), en Amérique latine (El Salvador, Nicaragua), en Asie (Thaïlande, Pakistan, Timor-Est, Philippines) ou au Moyen-Orient (Israël, Territoires occupés, Liban), le CICR a protégé et assisté sur le plan matériel et médical des centaines de milliers de personnes déplacées au cours des dernières années.

La protection et l'assistance des réfugiés dans un pays de premier accueil ou d'asile incombe avant tout au HCR.

Il arrive parfois que le CICR agisse en l'absence du HCR en faveur de réfugiés qui entreraient normalement dans le mandat de cette organisation. C'est le cas notamment en Afrique du Sud où le CICR, œuvrant de concert avec d'autres organisations humanitaires depuis 1985, a mis sur pied et poursuivi un programme d'urgence dans la région du Gazankulu.

Dans les zones frontalières où les réfugiés sont victimes d'attaques armées, le CICR (et les Sociétés nationales) s'occupe de la protection des populations séjournant dans ces camps. On peut parler de compétence concurrente entre le HCR et le CICR.

A titre d'exemple, nous citerons les réfugiés à la frontière entre la Thaïlande et le Kampuchéa ainsi que ceux se trouvant au Pakistan après avoir franchi la frontière avec l'Afghanistan.

2. Modalités d'intervention du CICR

Le CICR jouit dans le domaine des réfugiés d'un large droit d'initiative en raison du caractère purement humanitaire de sa mission. Comme on l'a vu plus haut, le droit d'initiative statutaire permet d'intervenir dans des situations qui ne sont pas couvertes par les Conventions. C'est ainsi que le CICR a pu agir dans des pays dont le gouvernement s'était abstenu de requérir l'aide de toute autre organisation, gouvernementale ou non gouvernementale.

Enfin, la souplesse du Mouvement lui permet d'agir rapidement. Le HCR peut aussi agir rapidement mais il doit préalablement être saisi d'une requête du gouvernement du pays d'accueil des réfugiés.

3. Formes d'action du CICR

Si le réfugié tombe dans la catégorie des personnes protégées par le DIH, l'action de protection du CICR se déroule de la manière suivante:

- Le CICR est autorisé par l'article 143 de la IV^e Convention, déjà cité, « à se rendre dans tous les lieux où se trouvent des personnes protégées, notamment dans les lieux d'internement, de détention et de travail... » Ce rôle est particulièrement important lorsque les réfugiés sont détenus, que ce soit dans des prisons ou dans des camps.
- Le CICR veille au respect des règles de DIH relatives aux personnes protégées.

- Le CICR procède à l'enregistrement des personnes protégées, échange des nouvelles familiales, organise des réunions de famille par l'intermédiaire de son Agence centrale de recherches.

Dans les autres cas, l'action du CICR tend à la protection physique des réfugiés, au respect de leur vie et de leur intégrité physique.

Il convient de souligner que la protection physique des réfugiés est un concept nouveau pour le HCR. Dans l'exercice de sa fonction de protection internationale, le HCR :

- veille à ce que les réfugiés trouvent asile et reçoivent un statut légal conforme à la définition qu'en donne la Convention des Nations Unies de 1951 relative au statut des réfugiés;
- encourage la conclusion, la ratification et l'application au niveau national des instruments de droit international intéressant les réfugiés;
- sur un plan plus général, il cherche à assurer aux réfugiés une protection analogue à celle conférée par l'Etat à ses ressortissants.

Dans les situations relevant de la compétence principale du CICR, les victimes reçoivent l'assistance qui correspond à leurs besoins.

Dans les situations relevant de la compétence concurrente du CICR et du HCR, le CICR se concentre d'entente avec le HCR, sur ses activités médicales traditionnelles.

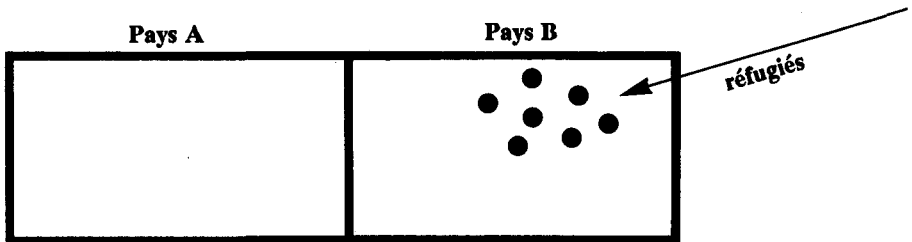
Françoise Krill

Françoise Krill est licenciée en droit de l'Université de Neuchâtel (Suisse) et titulaire d'un brevet d'avocat. Elle a été déléguée du CICR au Tchad et au Liban de 1978 à 1980 puis a rejoint le Département fédéral des affaires étrangères à Berne de 1981 à 1984. A ce titre elle a été attachée à l'Ambassade suisse à Nairobi de 1982 à 1983. Depuis 1984 elle est membre de la Division juridique du CICR.

1.A. Les étrangers sur le territoire d'une Partie au conflit — Cas n° 1.

Les faits:

- Le pays A est en conflit avec le pays B.
- Des ressortissants du pays A sont réfugiés sur le territoire du pays B.



Protection:

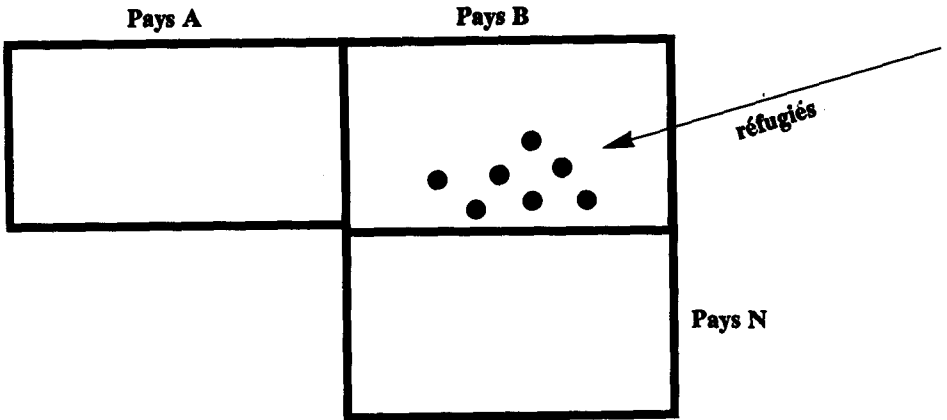
Les réfugiés en pays B sont protégés contre les abus de pouvoir du pays B par l'article 44 de la IV^e Convention de Genève qui prévoit:

«En prenant les mesures de contrôle prévues par la présente Convention, la Puissance détentrice ne traitera pas comme étrangers ennemis, exclusivement sur la base de leur appartenance juridique à un Etat ennemi, les réfugiés qui ne jouissent en fait de la protection d'aucun gouvernement».

1.B. Les étrangers sur le territoire d'une Partie au conflit — Cas n° 2.

Les faits:

- Le pays A est en conflit avec le pays B.
- Des ressortissants du pays neutre N sont réfugiés sur le territoire du pays B.



Protection:

Les réfugiés en pays B sont protégés contre les abus de pouvoir du pays B par l'article 4, 1^{er} alinéa de la IV^e Convention de Genève, si le pays N n'a pas de relations diplomatiques avec le pays B:

«Sont protégées par la Convention les personnes qui, à un moment quelconque et de quelque manière que ce soit, se trouvent, en cas de conflit ou d'occupation, au pouvoir d'une Partie au conflit ou d'une Puissance occupante dont elles ne sont pas ressortissantes».

L'article 4, 2^e alinéa de la IV^e Convention n'accorde pas de protection si le pays N a des relations diplomatiques avec le pays B, ce qui est une lacune car le réfugié ne jouit plus de la protection diplomatique de l'Etat dont il est ressortissant.

«Les ressortissants d'un Etat qui n'est pas lié par la Convention ne sont pas protégés par elle. Les ressortissants d'un Etat neutre se trouvant sur le territoire d'un Etat belligérant et les ressortissants d'un Etat co-belligérant ne seront pas considérés comme des personnes protégées aussi longtemps que l'Etat dont ils sont ressortissants aura une représentation diplomatique normale auprès de l'Etat au pouvoir duquel ils se trouvent».

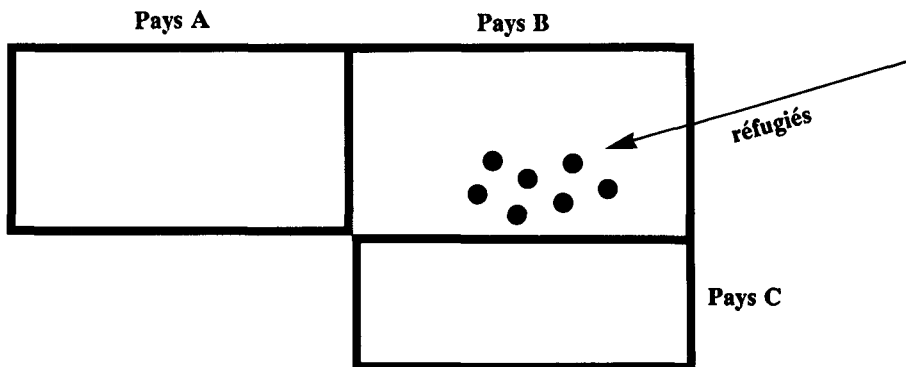
L'article 73 du Protocole I comble la lacune.

1.C. Les étrangers sur le territoire d'une Partie au conflit — Cas n° 3.

Les faits:

— Le pays A est en conflit avec les pays B et C. Ces deux derniers pays sont alliés.

— Des ressortissants du pays C (co-belligérant) sont réfugiés sur le territoire du pays B.



Protection:

Les réfugiés du pays B sont protégés contre les abus de pouvoir du pays B par l'article 4, 1^{er} alinéa de la IV^e Convention de Genève, si le pays C n'a pas de relations diplomatiques avec le pays B (hypothèse peu vraisemblable, car les pays B et C sont alliés).

«Sont protégées par la Convention les personnes qui, à un moment quelconque et de quelque manière que ce soit, se trouvent, en cas de conflit ou d'occupation, au pouvoir d'une Partie au conflit ou d'une Puissance occupante dont elles ne sont pas ressortissantes».

L'article 4, 2^e alinéa de la IV^e Convention n'accorde pas de protection si le pays C a des relations diplomatiques avec le pays B, ce qui constitue une lacune car le réfugié ne jouit plus de la protection diplomatique de l'Etat dont il est ressortissant.

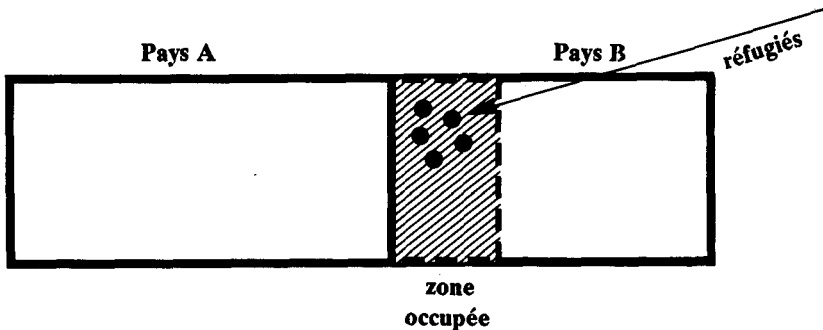
«Les ressortissants d'un Etat qui n'est pas lié par la Convention ne sont pas protégés par elle. Les ressortissants d'un Etat neutre se trouvant sur le territoire d'un Etat belligérant et les ressortissants d'un Etat co-belligérant ne seront pas considérés comme des personnes protégées aussi longtemps que l'Etat dont ils sont ressortissants aura une représentation diplomatique normale auprès de l'Etat au pouvoir duquel ils se trouvent».

L'article 73 du Protocole I comble la lacune.

2.A. Occupation — Cas n° 1.

Les faits:

- Le pays A occupe une partie du territoire du pays B.
- Des ressortissants du pays A étaient réfugiés sur le territoire du pays B avant l'occupation.



Protection:

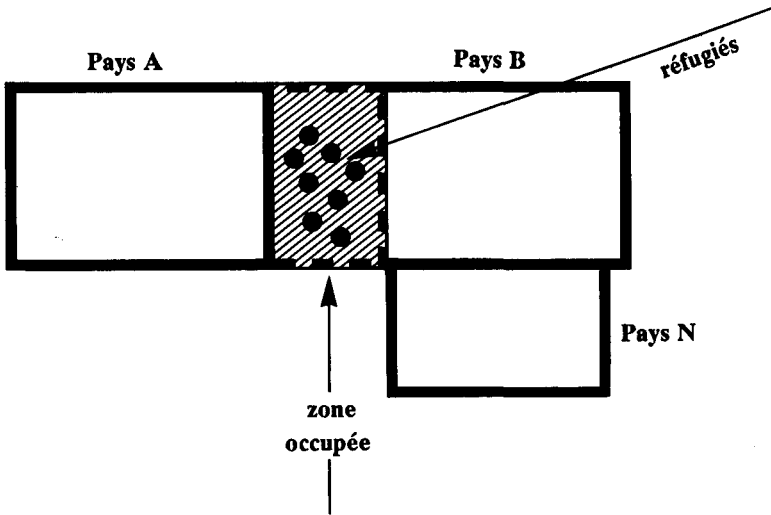
Les réfugiés dans la zone occupée par le pays A sont protégés contre les abus de pouvoir du pays A par l'article 70, 2^e alinéa de la IV^e Convention de Genève qui prévoit:

« Les ressortissants de la Puissance occupante qui, avant le début du conflit, auraient cherché refuge sur le territoire occupé ne pourront être arrêtés, poursuivis, condamnés, ou déportés hors du territoire occupé, que pour des infractions commises depuis le début des hostilités ou pour des délits de droit commun commis avant le début des hostilités qui, selon le droit de l'Etat dont le territoire est occupé, auraient justifié l'extradition en temps de paix ».

2.B. Occupation — Cas n° 2.

Les faits:

- Le pays A occupe une partie du territoire du pays B.
- Des ressortissants d'un pays neutre N sont réfugiés sur la portion de territoire du pays B occupé par le pays A.



Protection:

Les réfugiés dans la zone occupée par le pays A sont protégés contre les abus de pouvoir du pays A par l'article 4, 1^{er} alinéa de la IV^e Convention de Genève (cf. Pictet, *Commentaire*, p. 54 in fine, explications p. 55, para. 3).

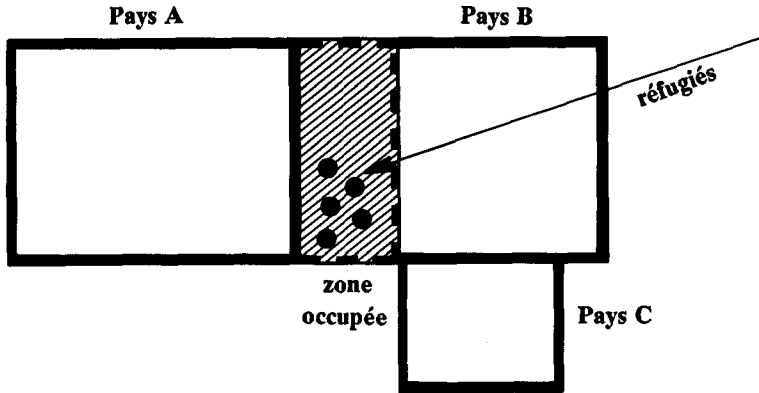
«Sont protégées par la Convention les personnes qui, à un moment quelconque et de quelque manière que ce soit, se trouvent, en cas de conflit ou d'occupation, au pouvoir d'une Partie au conflit ou d'une Puissance occupante dont elles ne sont pas ressortissantes».

2.C. Occupation — Cas n° 3.

Les faits:

— Le pays A occupe une partie du territoire du pays B. Le pays C est un Etat co-belligérant, soit allié du pays A.

— Des ressortissants du pays C, co-belligérant, sont réfugiés sur la portion de territoire du pays B occupé par le pays A.



Protection:

Les réfugiés dans la zone occupée par le pays A sont protégés contre les abus de pouvoir du pays A par l'article 4, 1^{er} alinéa de la IV^e Convention, si le pays C n'a pas de représentation diplomatique normale auprès du pays A (hypothèse peu vraisemblable car les pays A et C sont alliés).

«Sont protégées par la Convention les personnes qui, à un moment quelconque et de quelque manière que ce soit, se trouvent, en cas de conflit ou d'occupation, au pouvoir d'une Partie au conflit ou d'une Puissance occupante dont elles ne sont pas ressortissantes».

L'article 4, 2^e alinéa de la IV^e Convention n'accorde pas de protection si le pays C a des relations diplomatiques avec le pays A, ce qui constitue une lacune car le réfugié ne jouit plus de la protection diplomatique de l'Etat dont il est ressortissant.

«Les ressortissants d'un Etat qui n'est pas lié par la Convention ne sont pas protégés par elle. Les ressortissants d'un Etat neutre se trouvant sur le territoire d'un Etat belligérant et les ressortissants d'un Etat co-belligérant ne seront pas considérés comme des personnes protégées aussi longtemps que l'Etat dont ils sont ressortissants aura une représentation diplomatique normale auprès de l'Etat au pouvoir duquel ils se trouvent».

L'article 73 du Protocole I comble la lacune.

BIBLIOGRAPHIE

- *Les Conventions de Genève du 12 août 1949*, 4^e édition, Genève, CICR, 1981, 251 p.
- *Les Protocoles additionnels aux Conventions de Genève du 12 août 1949*, Genève, CICR, 1977, 136 p.
- *Manuel de la Croix-Rouge internationale*, 12^e édition, CICR — Ligue, Genève, 1983, 767 p.
- Recueil de traités et autres textes de droit international concernant les réfugiés, HCR, Genève, 1982, 397 p.
- Commentaire de la IV^e Convention de Genève, CICR, Genève, 1958.
- *Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949* / éd. par Y. Sandoz, C. Swinarski & B. Zimmermann, CICR, Genève & Martinus Nijhoff Publishers, La Haye, 1986, 1647 p.
- *L'action de la Croix-Rouge internationale en faveur des réfugiés*, rapport présenté à la XXIV^e Conférence internationale de la Croix-Rouge par le CICR et la Ligue, Genève, 1981.
- *L'action de la Croix-Rouge internationale en faveur des réfugiés*, résolution XXI adoptée par la XXIV^e Conférence internationale de la Croix-Rouge, réunie à Manille en 1981.
- *L'action de la Croix-Rouge en faveur des réfugiés*, Document présenté au Conseil des Délégués par le CICR et la Ligue, Genève, août 1983.
- *La Croix-Rouge internationale et les réfugiés*, Rapport présenté à la XXV^e Conférence internationale de la Croix-Rouge par le CICR et la Ligue, Genève, juillet 1986.
- *Le Mouvement et les réfugiés*, résolution XVII adoptée par la XXV^e Conférence internationale de la Croix-Rouge, réunie à Genève, en 1986.
- Kosirnik, René, «Droit international humanitaire et protection des camps de réfugiés», dans *Etudes et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge en l'honneur de*

Jean Pictet, CICR, Genève et Martinus Nijhoff Publishers, La Haye, 1984, 1143 p., pp. 387-393.

- Wenger, Claude, «Le Comité international de la Croix-Rouge et les réfugiés», dans *The refugee problem on universal, regional and national level*, (10^e session, septembre 1982), Institute of International Public Law and International Relations of Thessaloniki, Thesaurus Acroasium, 1987, Vol. XIII, pp. 1-38.
 - Obradovic, Konstantin, «La protection des réfugiés dans les conflits armés internationaux», dans *The refugee problem on universal, regional and national level*, (10^e session, septembre 1982), Institute of International Public Law and International Relations of Thessaloniki, Thesaurus Acroasium, 1987, Vol. XIII, pp. 127-161.
-