

Le CICR et les personnes déplacées internes

En 1992, la Commission des droits de l'homme a adopté une résolution sur les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, qui faisait suite à la résolution 1991/25 sur le même sujet et qui demandait au Secrétaire général des Nations Unies de recueillir les vues des gouvernements, ainsi que des organisations intergouvernementales et non gouvernementales concernées, et de faire rapport à la session suivante.

M. Francis Deng, désigné dans l'intervalle comme représentant spécial du Secrétaire général pour la question des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, a sollicité les vues du CICR à cet égard. Au mois de novembre 1992, le CICR a fourni sa réponse. Celle-ci n'a rien perdu de son actualité. Nous la reproduisons donc ci-dessous, moyennant quelques aménagements de forme.

1. Introduction

Au vu des quatre Conventions de Genève de 1949 et de leurs Protocoles additionnels de 1977, le mandat du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) s'exerce dans les situations de conflits armés internationaux et non internationaux. Les Etats parties aux Conventions de Genève ont aussi reconnu le droit du CICR de proposer des activités en faveur de personnes qui sont des victimes de situations de troubles intérieurs, en adoptant les Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (article 5, paragraphe 2, lettre d des Statuts).

Dans le cadre de cette présentation, le CICR limitera donc ses considérations aux situations de conflits armés et de troubles intérieurs, étant bien entendu que le droit international humanitaire ne s'applique qu'aux situations de conflits armés.

2. Causes des déplacements de personnes

Dès que les opérations militaires ne sont pas limitées au front, elles peuvent engendrer des mouvements de population. Cependant, le CICR a pu constater que les violations du droit international humanitaire engendrent bien souvent des déplacements de population ou, alors, amplifient encore le phénomène.

Ainsi, les personnes civiles fuient les zones de combats à cause des attaques indiscriminées de la part des belligérants. Ou bien, victimes de harcèlements, prises en otage entre les belligérants, elles tentent d'échapper aux abus de pouvoir dont elles sont l'objet. En se déplaçant, elles perdent leur accès aux sources normales d'approvisionnement. Cette perte peut être en elle-même une cause essentielle de la famine, ou alors celle-ci surgit parce que les belligérants ne prennent pas les mesures nécessaires à l'acheminement de secours en faveur de ces personnes. Lorsque les belligérants font délibérément obstacle à l'acheminement des secours, leur comportement tombe sous le coup du droit international humanitaire, notamment de l'interdiction d'utiliser contre les personnes civiles la famine comme méthode de combat (articles 54 du Protocole I et 14 du Protocole II). Ces obstacles à l'acheminement des secours peuvent, à leur tour, engendrer de nouveaux déplacements de population.

L'usage sans discrimination de mines doit aussi être pris en considération dans l'analyse des raisons pour lesquelles les personnes civiles se déplacent lors d'un conflit armé. Rappelons en effet que les mines tuent 800 personnes par mois, pour la plupart des femmes, des enfants et des agriculteurs. Selon les estimations les plus modérées, 85 à 100 millions de mines seraient encore répandues dans les champs de 62 pays. Dans des conditions idéales, lorsque les emplacements des champs de mines sont connus, et qu'il en existe même des cartes, il faut cent fois plus de temps pour enlever des mines que pour les poser. Isolant les paysans de leurs champs, les mines les contraignent à quitter leur village et à grossir les rangs des personnes déplacées du fait de la guerre.

En outre, les autorités confrontées à un conflit armé non international peuvent décider de transférer une personne civile ou un groupe de per-

sonnes civiles d'un endroit à un autre du territoire national. Dans ce cas, la décision des autorités n'est conforme au droit international humanitaire que si la sécurité des personnes civiles ou des raisons militaires impératives (c'est nous qui soulignons) l'exigent. Même dans cette hypothèse, cette décision n'est conforme à la norme humanitaire que si toutes les mesures possibles sont prises «*pour que la population civile soit accueillie dans des conditions satisfaisantes de logement, de salubrité, d'hygiène, de sécurité et d'alimentation*» (article 17, paragraphe 1 du Protocole II additionnel aux Conventions de Genève de 1949).

Les violations du droit international peuvent être à la fois la cause de déplacements massifs de population et l'indice d'une volonté délibérée des autorités de les provoquer. En tout état de cause, une politique de déplacements massifs de groupes de population, telle celle qui caractérise la «*purification ethnique*», est inconciliable avec le respect du droit humanitaire. On notera à cet égard que l'article 3 commun aux Conventions de Genève interdit aux parties en conflit un traitement discriminatoire basé «*sur la race, la couleur, la religion ou la croyance, le sexe, la naissance ou la fortune, ou tout autre critère analogue*».

Quoique le respect du droit humanitaire puisse être favorisé par l'organisation et la discipline régnant parmi les combattants, il convient de relever que les dispositions de l'article 3 commun aux Conventions de Genève, qui sont applicables à tout conflit armé, quel qu'il soit,¹ et particulièrement aux conflits armés non internationaux, imposent des comportements issus du devoir d'humanité et dont l'observation ne suppose aucun appareil juridique ou politique particulier. On ne doit donc jamais renoncer à exiger leur respect, sous peine de faire reculer davantage encore les standards minimaux de la civilisation.

3. Besoins des personnes déplacées

Du point de vue de la dignité de la personne humaine, le fait de devoir quitter son foyer en raison de faits liés à des hostilités armées ou à d'autres formes de violence est généralement une catastrophe, en raison de l'état de dépendance complète dans lequel se trouvent les personnes déplacées. C'est pourquoi les acteurs de la communauté internationale devraient

¹ Cf. l'arrêt de la Cour internationale de Justice dans l'Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci, *Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances*, p. 104, paragraphe 218.

observer une politique orientée vers la *prévention des déplacements*. Ainsi, une importance beaucoup plus grande devrait être accordée au respect du droit humanitaire.

Les Etats qui connaissent la paix devraient, comme les Conventions de Genève les y invitent, diffuser les règles humanitaires, en raison notamment de leur valeur éducative, égale au moins à celles des droits de l'homme. A l'égard des pays confrontés à un conflit armé, les démarches devraient tendre à restaurer chez les chefs politiques et militaires la volonté de respecter le minimum d'humanité que les Conventions de Genève cherchent à préserver. Le passage vers le respect du droit humanitaire devrait être compris comme un passage obligé vers le rétablissement d'une paix qui ne soit pas mise en péril par le souvenir de souffrances démesurées. L'attention devrait se porter, par ailleurs, vers les situations qui ne connaissent pas un régime de protection analogue à celui du droit humanitaire, parce que, d'une part, celui-ci ne s'applique pas et que, d'autre part, le régime du droit international des droits de l'homme est souvent suspendu, en partie tout au moins, du fait de l'utilisation des clauses dérogoatoires.²

En résumé, la prévention des déplacements exige des normes qui ont pour effet de supprimer ou, tout au moins, de limiter les déplacements de population, un régime de mise en œuvre qui soit adapté aux problèmes que les normes ont pour objet de résoudre (cf. *infra*, chiffre 5) et une politique des Etats qui permette aux normes de produire tous les effets voulus.

Le CICR a pu en tout état constater que les besoins des personnes déplacées ne sauraient se réduire à des secours matériels. Les actions doivent se situer en amont des déplacements. Elles doivent viser à mettre les personnes à l'abri des hostilités, non pas en les déplaçant, mais en obtenant que les opérations militaires observent les limitations prévues par le droit. Elles doivent combattre les comportements qui violent l'identité d'un groupe de population par des abus de pouvoir contraires aux normes internationales. Les accords spéciaux entre les parties en conflit peuvent, lorsque la situation se caractérise comme un conflit armé non inter-

² Cf. la Déclaration sur les normes humanitaires minimales publiées dans la *Revue internationale de la Croix-Rouge*, N° 789, mai-juin 1991, p. 350 et ss. Cette Déclaration a été mise en circulation auprès de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et la protection des minorités, le 12 août 1991, sous la cote E/CN.4/Sub.2/1991/55, et, en 1994, transmise par voie de résolution à la Commission, en vue de son élaboration et de son éventuelle adoption (1994/26).

national, élever les standards de comportement et donner lieu à des solutions qui s'inspirent du droit applicable aux conflits armés internationaux.

Le droit humanitaire applicable aux conflits armés non internationaux ne connaît pas de zones protégées telles que, par exemple, la zone sanitaire et de sécurité au sens de l'article 14 de la IV^e Convention de Genève et la zone neutralisée au sens de l'article 15 de cette même Convention. On peut se demander s'il convient d'encourager la création de zones similaires dans les situations de conflits armés internes. Le problème principal est en effet celui de la coopération des autorités concernées, en l'absence de laquelle ces zones sont fréquemment soumises à des attaques, dans des conditions qui sont alors dramatiques pour les personnes qu'elles sont censées protéger. C'est pourquoi il est difficile de préconiser des solutions de caractère général; leur pertinence doit être examinée de cas en cas, compte tenu des circonstances. Des difficultés semblables surgissent au sujet de l'affectation exclusivement humanitaire de voies de communication utilisées pour l'acheminement des secours (corridors humanitaires). Dans la pratique, ceci est presque impossible. Ces corridors peuvent en outre présenter des effets négatifs sur les zones autres que celles qu'ils desservent. Ainsi toute solution doit être minutieusement examinée selon les avantages et les inconvénients qu'elle présente dans son contexte.

Face au phénomène des personnes déplacées, le CICR est donc d'avis qu'il convient d'adopter une stratégie intégrant les aspects de la protection et de l'assistance. Celle-ci, destinée à assurer la survie des personnes en subvenant à leurs besoins les plus urgents, ne devrait jamais se substituer à une action qui cherche à faire disparaître les causes des déplacements, par des démarches auprès des responsables civils et militaires et par des activités concrètes sur le terrain. Elle devrait, au surplus, éviter d'engendrer la dépendance à l'égard des secours extérieurs et favoriser le retour à l'autonomie des personnes assistées.

4. Droit applicable aux déplacements de personnes à l'intérieur du territoire national

Le droit international humanitaire protège les victimes des conflits internationaux et non internationaux. Les quatre Conventions de Genève de 1949 et le Protocole additionnel I, ainsi que le droit coutumier, s'appliquent aux conflits armés internationaux. L'article 3 commun aux Conventions de Genève de 1949, et le Protocole additionnel II, ainsi que les règles coutumières applicables aux conflits armés non internationaux,

s'appliquent aux conflits armés non internationaux. Au 31 décembre 1994, 185 Etats étaient parties aux Conventions de Genève de 1949, 135 au Protocole I et 125 au Protocole II.

Les personnes civiles que sont, en principe, les déplacés internes, sont protégées, avant, pendant et après leur déplacement, par toutes les règles protégeant les civils dans une situation de conflit armé.

Les situations de conflits armés non internationaux sont les plus fréquentes à l'heure actuelle. En raison de leurs caractéristiques — absence de front, présence de combattants au milieu de la population, éclatement des structures politiques, économiques et sociales, etc. —, ces situations sont, vraisemblablement, de nature à créer davantage de mouvements de population que les conflits armés internationaux. De plus, dans les situations de conflits armés internationaux, il arrive souvent que les Etats en guerre imposent des restrictions aux déplacements des personnes qui résident sur leur territoire.

Pourtant, il peut arriver que des personnes se déplacent à l'intérieur du territoire national d'un Etat qui est partie à un conflit armé international.

A cet égard, il faut relever qu'un Etat peut connaître, à l'intérieur de ses frontières, des affrontements qui présentent le seuil d'intensité d'un conflit armé interne, lequel se juxtaposera alors au conflit armé international. Les problèmes humanitaires causant les déplacements ou engendrés par ceux-ci appelleront en partie l'application des règles relatives aux conflits armés non internationaux. L'article 75 du Protocole additionnel I, qui, dans le cadre d'un conflit armé international, s'applique à toute personne affectée par cette situation, pourra également régir certains des problèmes qu'un tel contexte peut faire naître.

Si le conflit armé international n'est pas doublé d'un conflit armé non international, seules les règles applicables aux conflits armés internationaux entrent alors en considération.

Pour la clarté de la présentation, il convient donc de distinguer entre les règles applicables aux conflits armés internationaux (A) et celles applicables aux conflits armés non internationaux (B).

A. Règles applicables aux conflits armés internationaux

Il convient tout d'abord de relever que le droit humanitaire relatif aux conflits armés internationaux contient un important corps de *règles ap-*

plicables à la conduite des hostilités (voir le titre II de la IV^e Convention de Genève et les titres III et IV du Protocole I).

L'une de ces dispositions, l'article 54 du Protocole additionnel I, interdit d'utiliser contre les civils la famine comme méthode de guerre. En vertu du paragraphe 2 de cette disposition, il est ainsi interdit «*d'attaquer, de détruire, d'enlever ou de mettre hors d'usage des biens indispensables à la survie de la population civile, tels que des denrées alimentaires et les zones agricoles qui les produisent, les récoltes, le bétail, les installations et réserves d'eau potable et les ouvrages d'irrigation, en vue d'en priver, à raison de leur valeur de substance, la population civile ou la Partie adverse, quel que soit le motif dont on s'inspire, que ce soit pour affamer des personnes civiles, provoquer leur déplacement ou pour toute autre raison*» (c'est nous qui soulignons).

Dans ses rapports avec les habitants d'un territoire occupé, la Puissance occupante doit respecter *l'interdiction des déplacements forcés* résultant de l'article 49 de la IV^e Convention de Genève.

Dans ses rapports avec les personnes protégées au sens de la IV^e Convention de Genève (voir l'article 4 de cette même Convention et l'article 73 du Protocole I), l'Etat partie à un conflit armé international doit respecter tous les droits de ces personnes, qu'ils soient de nature politique ou sociale, qu'ils aient trait aux garanties judiciaires, à la manière dont ces personnes doivent être traitées, à leur intégrité physique et à leur sécurité qui sont prévus au titre II et au titre III, sections I et II de la IV^e Convention de Genève.

Dans ses rapports avec les habitants d'un territoire occupé, la Puissance occupante doit respecter *tous les droits de ces personnes, qu'ils soient de nature politique ou sociale, qu'ils aient trait aux garanties judiciaires, à la manière dont ces personnes doivent être traitées, à leur intégrité physique et à leur sécurité*, qui sont prévus au titre II et au titre III, sections I et III de la IV^e Convention de Genève.

Dans ses rapports avec des personnes qui ne sont pas des personnes protégées par la IV^e Convention de Genève, mais qui sont affectées par la situation, l'Etat partie à un conflit armé international doit respecter *tous les droits qui sont prévus à l'article 75 du Protocole I*.

En vertu des articles 23 de la IV^e Convention de Genève, 55, 59 et ss de cette même Convention, 68 et ss du Protocole I, *la population civile*, qu'elle se trouve sur un territoire occupé ou sur un territoire national d'un Etat belligérant, et même si ce dernier est soumis au blocus, *doit recevoir des secours comprenant des biens essentiels à sa survie*. Ces biens doi-

vent, si nécessaire, être remis à la population civile dans le cadre d'opérations internationales de secours. Ni les Etats effectuant le blocus, ni l'Etat ennemi, ni la Puissance occupante ne peuvent s'opposer à des actions de secours qui sont destinées à approvisionner la population civile en biens essentiels à sa survie et qui respectent les modalités prévues par le droit humanitaire, notamment les conditions de caractère humanitaire, impartial et non discriminatoire de l'action de secours. La IV^e Convention prévoit en outre, aux articles 108 et ss, des secours en faveur des internés civils.

Les femmes, les enfants, les personnes âgées et les handicapés forment l'essentiel de la population civile et c'est à ce titre qu'ils bénéficient déjà de la protection du droit humanitaire. D'autre part, ces personnes entrent généralement aussi dans la catégorie des blessés et des malades au sens de l'article 8, lettre a) du Protocole I et à ce titre bénéficient de toutes les dispositions du droit humanitaire qui organisent la protection des blessés et des malades en temps de guerre. Enfin, les articles 76 et 77 mentionnent quelques-unes des nombreuses mesures spéciales que les Etats doivent prendre pour assurer le principe de la protection spéciale des femmes et des enfants.

B. Règles applicables aux conflits armés non internationaux

Il convient de reprendre les différents points évoqués sous la lettre A susmentionnée.

Comme le droit relatif aux conflits armés internationaux, celui relatif aux conflits armés non internationaux contient des *règles applicables à la conduite des hostilités*.³

Comme en ce qui concerne les règles applicables aux conflits armés internationaux, le fait d'affamer des civils en tant que méthode de combat est aussi interdit lors des conflits armés non internationaux, dans les termes suivants:

«Il est interdit d'utiliser contre les personnes civiles la famine comme méthode de combat. Il est par conséquent interdit d'attaquer, de détruire, d'enlever ou de mettre hors d'usage à cette fin des biens indispensables à la survie de la population civile, tels que les denrées alimentaires et les zones agricoles qui les produisent, les récoltes, le

³ Cf., à ce sujet, Denise Plattner, «La protection des personnes déplacées lors d'un conflit armé non international», *Revue internationale de la Croix-Rouge*, N° 798, novembre-décembre 1992, pp. 592-606, pp. 595-596.

bétail, les installations et réserves d'eau potable et les ouvrages d'irrigation».

Les déplacements forcés tombent sous le coup de l'article 17, paragraphe 1 du Protocole II.

Les droits de nature politique ou sociale, qu'ils aient trait aux garanties judiciaires ou à la manière dont les personnes non combattantes ou hors de combat doivent être traitées, à leur intégrité physique et à leur sécurité, résultent de l'article 3, chiffre I commun aux Conventions de Genève et des articles 4, 5, 6, 14 et 18 du Protocole II.⁴ Ainsi, en ce qui concerne la seule interdiction des traitements inhumains, 23 comportements sont spécifiquement prohibés, tels que, par exemple, le meurtre, la torture, les châtiments collectifs, la prise d'otages, les actes de terrorisme, les menaces de mettre de tels actes à exécution.

L'article 18, paragraphe 2 impose au gouvernement légal d'accepter *les actions internationales de secours*, même si elles sont destinées à la population se trouvant sous le contrôle des rebelles, si cette dernière manque des approvisionnements essentiels à sa survie et si ces actions ont un caractère exclusivement humanitaire et impartial et qu'elles sont conduites sans aucune distinction de caractère défavorable.⁵ L'article 18, paragraphe 2 du Protocole II est l'équivalent de l'article 70 du Protocole I, applicable aux conflits armés internationaux. Dans l'une et l'autre disposition, on relève que l'Etat concerné n'a pas un pouvoir discrétionnaire d'accepter ou de refuser des actions de secours en faveur d'une population autre que celle qu'il contrôle, mais qu'il a l'obligation de les accepter lorsque ces actions s'effectuent dans des conditions qui permettent d'assurer leur affectation exclusivement humanitaire.

Comme lors des conflits armés internationaux, *les femmes, les enfants, les personnes âgées et les handicapés* sont protégés par les règles en faveur des personnes qui ne participent pas directement aux hostilités. Ils bénéficient par ailleurs aussi des dispositions qui ont trait à la protection des blessés et des malades (article 3, chiffre 2 commun aux Conventions de Genève et articles 7 à 12 du Protocole II). On peut encore citer l'article 4, paragraphe 3, l'article 5, paragraphe 2, lettre a) et l'article 6, paragraphe 4 du Protocole II, qui exemplifient le principe de la protection spéciale due aux femmes et aux enfants.

⁴ *Ibid.*, p. 597.

⁵ *Ibid.*, p. 599.

5. Mise en œuvre du droit international humanitaire

Les souffrances vécues par les personnes déplacées ne doivent pas conduire à une remise en cause des normes dont la violation se trouve à l'origine des déplacements. Le droit humanitaire a les forces et les faiblesses du droit international, dont il est une partie intégrante. Ses difficultés de mise en œuvre, qui sont réelles, demandent certes de réfléchir aux raisons pour lesquelles le droit humanitaire est encore insuffisamment respecté et aux moyens d'assurer une meilleure application de ses règles. *Le CICR est donc d'avis que l'effort doit se porter vers un meilleur respect du droit international humanitaire et non pas vers la création de nouvelles normes destinées à la catégorie particulière — par ailleurs très difficile à définir — des personnes déplacées.* Comme indiqué au paragraphe 3 ci-dessus, les besoins des personnes déplacées se situent bien davantage en amont de leur déplacement, qu'en aval. Dans ce sens, ils doivent être appréhendés globalement, et non pas sous le seul angle du phénomène de la personne déplacée.

Les Etats ont conféré au CICR la tâche de veiller à l'application fidèle du droit international humanitaire et d'apporter protection et assistance aux victimes des conflits armés (cf. l'article 5, lettres c et d des Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, adoptés avec la participation des Etats parties aux Conventions de Genève lors des Conférences internationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge). Les modalités permettant au CICR d'exercer ces tâches diffèrent cependant selon que l'on se trouve dans une situation de conflit armé international ou dans celle d'un conflit armé non international.

Dans une situation de *conflit armé international*, le CICR peut être désigné comme substitut humanitaire de la Puissance protectrice (cf. les articles 10/10/10/11 des quatre Conventions de Genève respectivement et l'article 5 du Protocole additionnel I). Qu'il soit ou non substitut humanitaire de la Puissance protectrice, le CICR peut, en tout état, avoir accès aux personnes protégées par la IV^e Convention de Genève, là où ces personnes se trouvent, et s'entretenir avec elles sans témoins (article 143 de la IV^e Convention de Genève, qui est l'équivalent de l'article 126 de la III^e Convention de Genève, relative aux prisonniers de guerre). Enfin, le CICR dispose d'un droit d'initiative qui lui permet d'entreprendre, avec l'accord des autorités concernés, toute activité de protection ou d'assistance en faveur des personnes civiles (article 10 de la IV^e Convention de Genève).

Dans les *conflits armés non internationaux*, les activités que le CICR entreprend reposent sur le droit d'initiative dont il dispose en vertu de

l'article 3, alinéa 2 commun aux Conventions de Genève. Cet article lui permet en effet d'offrir ses services aux parties à un conflit armé non international. Dans la pratique, il est fort heureusement extrêmement rare que les Etats rejettent les propositions du CICR, de telle sorte que celui-ci est maintenant présent sur presque tous les théâtres d'hostilités internes pour y développer les activités qui lui incombent en vertu des Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.⁶

Les organes des Nations Unies compétents en matière de droits de l'homme peuvent être amenés à contribuer à la mise en œuvre du droit international humanitaire dans certains contextes. Il convient cependant de garder à l'esprit que, dans les situations de conflits armés, seule une présence permanente auprès du gouvernement légal, des contacts réguliers avec toutes les factions concernées, qui ne soient pas susceptibles d'entraîner la reconnaissance internationale de ces dernières, et des activités concrètes en faveur des victimes des conflits armés, permettent d'envisager à terme le respect des règles protégeant les personnes civiles contre les causes ou les effets de leur déplacement.

La qualité d'intermédiaire neutre apparaît donc indispensable à la mise en œuvre des règles protégeant les personnes civiles contre les causes ou les effets de leur déplacement dans une situation de conflit armé.

Sur le terrain, une coopération avec les organisations en place doit bien souvent intervenir, afin d'éviter une duplication des activités caritatives. Pour la même raison, le CICR suit avec grand intérêt les efforts entrepris sous les auspices des Nations Unies afin d'améliorer la coordination des activités des agences du système des Nations Unies et celles de certaines organisations non gouvernementales. Le CICR, tout en jugeant essentiel le maintien de son indépendance, consulte les responsables de la coordination afin d'établir une approche concertée. *Coopération et concertation ne signifient cependant pas pour autant confusion des mandats, et l'éclatement des mécanismes juridiques institués pour assurer le respect du droit international humanitaire doit être évité autant que celui des règles de fond. Pour le CICR, il est en effet fondamental que son rôle de gardien des règles limitant la souffrance humaine en temps de conflit armé puisse s'exercer pleinement et efficacement.*

⁶ *Ibid.*, p. 600.

Ceci dit, les organisations humanitaires peuvent jouer un rôle dans la mise en œuvre du droit humanitaire dès lors qu'elles apportent de l'assistance aux victimes des conflits armés dans le respect des principes de l'humanité, de l'impartialité et de la non-discrimination, que le CICR se doit, lui, de respecter en toutes circonstances, conformément aux Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.
