Prévention des déplacements forcés de population – possibilités et limites

par
JACK M. MANGALA

«Nous avons regardé du côté des collines. Elles étaient couvertes d'une marée humaine qui se dirigeait droit vers nous[1].»

«Nous devons prévenir les flots de réfugiés, non en érigeant des barrières ou en renforçant les contrôles aux frontières, mais en défendant le droit des peuples à demeurer en sécurité chez eux, dans leurs pays[2].»

Ces dernières années, les initiatives intellectuelles et opérationnelles dans le domaine du déplacement forcé de population sont dictées par un concept-clé : la prévention. Une certaine unanimité semble se dégager pour considérer que plutôt que d'attendre, pour agir, qu'une population soit déplacée et ait trouvé refuge dans une autre partie du pays ou à l'étranger, il faudrait s'attaquer aux causes du déplacement.

JACK M. MANGALA est docteur en droit de l'Université catholique de Louvain (Belgique). Il est actuellement *research scholar* à la faculté de droit de l'Université du Michigan, Ann Arbor (États-Unis).

Pourtant, la préoccupation de la communauté internationale face aux causes des déplacements forcés de population ne date pas d'aujourd'hui[3]. Bien que discrète au moment de la création du système international de protection des réfugiés[4], et reléguée à l'arrière-plan au plus fort de la guerre froide, on la retrouve au début des années 80 au sein des Nations Unies suite à l'initiative du Canada et à celle de l'Allemagne, menées respectivement devant la Commission des droits de l'homme et l'Assemblée générale[5]. Ces initiatives ont permis d'amorcer le débat sur les *root causes* (causes premières). Elles ont abouti à un nombre important de rapports qui abordent en profondeur la question du déplacement forcé de population et contiennent les notions essentielles qui seront reprises et développées par la suite[6]. Si ces études suggèrent le concept de prévention, elles révèlent

1 Maureen Connelly (responsable d'une équipe humanitaire en Tanzanie), dans *Réfugiés*, hiver 1997, p. 5.

2 Sadako Ogata, dans HCR, *Les réfugiés dans le monde – En quête de solutions*, La Découverte, Paris, 1995, p. 129.

3 Pour les développements historiques, voir V. Gowland-Debbas, « La responsabilité internationale de l'État d'origine pour des flux de réfugiés », dans Société française pour le droit international, *Droit d'asile et des réfugiés*, Colloque de Caen, Pedone, Paris, 1997, pp. 93-96 ; G. Jaeger, « Les Nations Unies et les réfugiés », *La reconnaissance de la qualité de réfugié et l'octroi de l'asile*, Actes de la journée d'études du 21 avril 1989, Bruylant, Bruxelles, 1990, pp. 105-108.

4 La Convention relative au statut des réfugiés, adoptée en 1951 à Genève, ne parle pas des causes des mouvements de réfugiés et fait reposer toutes les obligations sur l'État d'asile. L'« exilic bias » qui entache le régime international des réfugiés est aujourd'hui dénoncé par la doctrine. Voir notamment G. J. L. Coles, « Approaching the Refugee Problem Today », dans G. Loescher/ L. Monahan (eds), *Refugees and International Relations*, Oxford University Press, Oxford, 1990, pp. 373-410.

5 L'initiative du Canada à la 35e session de la Commission des droits de l'homme en 1979 (voir rapports sur les 35e et 36e sessions de la Commission des droits de l'homme, doc. ONU E/1979/36 et E/1980/13) aboutit à la désignation, en 1981, d'un rapporteur spécial en la personne de Sadruddin Aga Khan, ancien haut commissaire pour les réfugiés. Celle de la RFA aboutit à l'adoption de la résolution 35/124 du 11 décembre 1980 intitulée « Coopération internationale destinée à prévenir de nouvelles arrivées massives de réfugiés », et à l'établissement d'un groupe d'experts gouvernementaux sur la question. Voir R. Hoffmann, « Refugee-generating policies and the law of State responsibility », *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 1985, pp. 694-713.

6 Voir Commission des droits de l'homme, *Les droits de l'homme et les exodes massifs*, étude établie par Sadruddin Aga Khan, rapporteur spécial, 17 février 1982, doc. ONU E/CN. 4/1503, et Rapport du Groupe d'experts gouvernementaux sur la coopération internationale en vue d'éviter de nouveaux courants de réfugiés, 13 mai 1986, doc. ONU A/41/324.

cependant une faiblesse en ce qu'elles n'envisagent pas les moyens à mettre en œuvre pour y parvenir. Les circonstances liées à la guerre froide, notamment la conception de la souveraineté qui prévalait alors, n'ont pas permis de donner au concept de prévention toute sa vigueur[7].

Le nouveau contexte international semble offrir les conditions d'un passage du discours à la réalité, de l'analyse théorique à l'action. Ici et là, des stratégies préventives sont tentées, et l'importance de la prévention en tant qu'élément central d'une approche globale du problème du déplacement forcé est plus que jamais soulignée. Pour le Comité international de la Croix-Rouge, « ... l'essentiel, c'est bien de prévenir les déplacements de population. D'abord, bien sûr, en agissant sur les causes profondes des guerres et des troubles et en choisissant d'autres moyens que la violence pour résoudre les différends; mais aussi en respectant et en faisant respecter les règles du droit international humanitaire ... »[8].

Quant au haut commissaire pour les réfugiés, il considère que « pour l'individu qui est une victime potentielle des violations des droits de l'homme ou des conflits armés, ainsi que pour la communauté internationale confrontée à un problème de réfugiés de plus en plus inquiétant, la politique idéale, et la forme de protection la plus efficace, est la prévention, c'est-à-dire une action visant à remédier aux causes qui forcent les gens à devenir des réfugiés ... »[9].

Ces déclarations rencontrent les propositions de l'ancien secrétaire général des Nations Unies, Boutros Boutros-Ghali, qui suggérait aux États membres, dans son *Agenda pour la paix*, de développer

7 « Le caractère hautement politisé et idéologique de ce débat est représentatif de la conjoncture. Il souligne en effet certaines causes de conflits violents qui ont donné lieu à des exodes massifs de refugiés, mais il a eu peu d'impact et n'a pas donné lieu à des prises de décisions. » — A. Suhrke/A. Zolberg, « Quelle politique face aux migrations forcées ? », *Esprit*, février 1995, p. 137.

8 Cornelio Sommagura, dans CICR, *Personnes déplacées à l'intérieur de leur pays*, dans Rapport du Symposium, Genève, 1996, préface.

9 HCR/EXCOM, *Note sur la protection internationale*, 31 août 1993, doc. ONU A/A.C. 96/815, par. 34.

une diplomatie préventive dont un des axes principaux demeure l'alerte rapide des déplacements massifs de population[10].

Il faut évidemment saluer le bon sens qui préside aux appels à la prévention, leur cohérence et leur rationalité. Au-delà des considérations morales qui les animent, ils ont en commun le souci d'épargner à la communauté internationale des coûts d'intervention *a posteriori* infiniment supérieurs à ceux qu'engendrerait « un traitement immunitaire des communautés à risque »[11]. Le concept est humainement et politiquement séduisant. Il apporte une dimension curative au problème des déplacements forcés de population. Au diptyque « protection – solutions » (conséquences – remèdes) qui caractérisait l'ancienne approche, la nouvelle voudrait se fonder sur le triptyque « prévention – protection – solutions » (causes – conséquences – remèdes). L'adjonction du concept de prévention entraîne de fait le basculement du centre de gravité du traitement du problème des déplacements forcés de population vers le pays d'origine. C'est sur ce dernier, et dans ce dernier, que l'on voudrait agir en priorité. Cela dit, un devoir de vigilance s'impose, car l'intérêt soudain des États et d'autres acteurs internationaux en faveur de la prévention ne saurait faire oublier les motivations politico-stratégiques qui sous-tendent parfois leurs actions.

10 Nations Unies, *Agenda pour la paix*, Rapport présenté par le secrétaire général, 17 juin 1992, doc. ONU A/47/277, par. 26.

11 M. BETTATI, *Le droit d'ingérence – Mutation de l'ordre international*, Odile Jacob, Paris, 1996, p. 245. – Cet intérêt soudain pour l'action préventive tient fondamentalement au fait que les conséquences économiques, sociales, politiques et écologiques des déplacements forcés de population sont considérées par les pays hôtes et les pays contributeurs aux programmes du HCR comme ayant atteint un seuil critique. On ne s'étonnera donc pas que des considérations financières soient souvent avancées à l'appui de l'approche préventive. Le HCR s'interroge : « Que se serait-il passé au Rwanda si les quelque deux milliards de dollars américains consacrés aux secours pour les réfugiés les deux premières semaines de la situation d'urgence avaient servi à maintenir la paix, à protéger les droits de l'homme et à promouvoir le développement dans la période qui a précédé l'exode ? », *Les réfugiés dans le monde – En quête de solutions*, La Découverte, Paris, 1995 p. 239. – Dans une proposition soumise aux États membres en mars 1996, la Commission européenne constate « ... qu'il est devenu extrêmement coûteux de réparer les effets de conflits violents en Afrique », *L'Union européenne et le problème des conflits africains : le rétablissement de la paix, la prévention des conflits et au-delà*, CCE, SEC (96) 332 final, Bruxelles, 6 mars 1996.

La présente étude examine les enjeux juridiques liés à l'émergence du concept de prévention des déplacements forcés de population, qui apparaît à la fois comme un concept multidimensionnel, par son objet et son champ d'action, et controversé quant à ses incidences possibles sur certaines normes et principes de droit international.

Un concept multidimensionnel

Certes, mieux vaut prévenir que guérir, et bien peu de gens seraient prêts à contester cette évidence. Dimension familière de la médecine, le concept de prévention est appliqué à des domaines aussi divers que les conflits, les famines, la diplomatie, les crimes, pour n'en citer que quelques-uns. Prévenir la survenance de faits, d'actes ou de situations considérés comme dommageables semble participer d'un élan fondamental du genre humain. Toutefois, de l'élan à la réalité il y a souvent une marge. Depuis quelques années, le concept de prévention connaît, dans le domaine du déplacement humain, une utilisation qui contraste avec celle qui en était faite précédemment[12]. « Flux de réfugiés », « mouvements de population », « migrations désordonnées », « déplacements forcés de population » sont désormais des expressions courantes. Cette diversité sémantique traduit la complexité du concept autant que ses ambiguïtés. De toutes ces expressions, « déplacements forcés de population » sera retenue, en ce qu'en mettant l'accent sur le caractère forcé du déplacement, elle restreint par ce fait même le champ d'analyse, tout en permettant néanmoins d'approcher la question dans sa diversité.

Bien que la prévention des déplacements forcés de population soit devenue un thème central du discours des organisations humanitaires et des instances politiques internationales, le concept reste marqué par une grande faiblesse sur le plan de l'analyse

12 Bien que présentes, les références au concept de prévention étaient rares précédemment. Il y a plus d'un demi-siècle, Simpson Hope écrivait déjà : « Prévenir vaut mieux que guérir, et l'action internationale doit s'orienter vers la prévention de nouveaux courants de réfugiés en diminuant les tensions, politiques et sociales, qui risquent de provoquer des mouvements migratoires inopinés. » Cité par Jaeger, *op. cit.* (note 3), p. 113.

théorique. Tout le monde en use, sans que l'on sache en cerner avec rigueur les contours. L'ambiguïté du concept autant que sa complexité sont soulignés[13]. Une définition demeure difficile à trouver. On partira de celle proposée par le groupe de travail sur la protection internationale mis sur pied par le haut commissaire des Nations Unies pour les réfugiés en 1992:

> «La prévention est un terme générique couvrant les activités visant à atténuer les causes du départ et à réduire ou contenir les mouvements transfrontaliers ou les déplacements intérieurs[14].»

Cette définition a le mérite de mettre clairement en évidence les deux objectifs que l'on voudrait assigner au concept de prévention: une action sur les causes et sur les flux des déplacements forcés.

La notion de déplacement forcé

De tout temps, des hommes et des femmes ont été contraints de fuir, de quitter leur pays ou leur communauté du fait de persécutions, de conflits armés, d'actes de violence ou encore de catastrophes naturelles. Sans être plus aigu aujourd'hui que par le passé, ce phénomène a pris une ampleur et une dimension nouvelles. Sur le plan quantitatif, le HCR considère que «quelque 50 millions de personnes peuvent légitimement être qualifiées de victimes de déplacement forcé». Il reconnaît toutefois que «ce chiffre est hautement spéculatif, étant donné l'absence d'une définition reconnue du déplacement forcé»[15].

D'utilisation commode, la notion de déplacement forcé se prête difficilement à une définition théorique. Cette difficulté est due au qualificatif «forcé», lequel, s'il se comprend aisément, soulève

13 D. Luca, «Intervention humanitaire: questions et réflexions», *International Journal of Refugee Law*, 1993, pp. 444-461; V. Raisson, «Le défi de la prévention des conflits», *Le monde diplomatique*, février 1998, p. 3; Fondation Roi Baudouin/Médecins sans frontières, *Conflits en Afrique — Analyse des crises et pistes pour une prévention*, Rapport de la Commission *Régions africaines en crise*, Bruxelles, GRIP, 1997.

14 HCR/EXCOM, *Note sur la protection internationale*, 25 août 1992, doc. ONU A/AC. 96/799, par. 26.

15 HCR, *Les réfugiés dans le monde — Les personnes déplacées: l'urgence humanitaire*, La Découverte, Paris, 1996, pp. 2 et 278.

néanmoins un problème conceptuel majeur lorsqu'il s'agit de distinguer une migration volontaire d'une migration involontaire. D'abord, l'élément « contrainte » qui sépare théoriquement celle-ci de celle-là est presque toujours présent, à divers degrés, dans toute migration[16]. Ainsi, par exemple, la migration de la main-d'œuvre, considérée *prima facie* comme « volontaire », peut être soumise à une autre lecture en partant du fait que la pauvreté constitue souvent la motivation primordiale du départ. Ensuite, l'élément « choix » qui caractérise la migration volontaire par rapport à la migration involontaire se retrouve, de façon plus ou moins marquée, dans tout mouvement migratoire. Comme le note le HCR : « Quelque terribles que soient les circonstances, les personnes disposent fréquemment d'une certaine latitude pour décider où elles peuvent aller et si elles doivent vraiment fuir. Il est notoire, bien que l'on en parle peu, que même dans les déplacements de population les plus massifs, des personnes décident, pour une raison ou une autre, de rester plutôt que de fuir[17]. »

Ces deux éléments esquissent les frontières floues du « forcé » et du « volontaire » en matière de déplacement de population. À ce problème conceptuel s'ajoute une difficulté pratique qui tient au fait que les déplacements sont mus par une constellation complexe de facteurs. Déséquilibre dans le domaine du développement, déclin économique, problèmes écologiques, exercice autoritaire du pouvoir d'État, guerres civiles et autres formes de violence génèrent une variété de déplacements de population dans lesquels le facteur déterminant du départ ne se laisse pas toujours facilement isoler[18].

Faute d'une définition formelle du concept de « déplacement forcé », la doctrine tente de dégager des critères qui permettent de cerner le phénomène et de le distinguer de toute autre forme de déplacement. Roberta Cohen en retient trois : 1) la coercition qui contraint au déplacement ; 2) la violation des droits de l'homme qu'il

16 S. Castles/M. Miller, *The Age of Migration : International Population Movements in the Modern World*, Macmillan, London, 1993, pp. 82-96 ; N. van Hear, *Migration, Displacement and Social Integration*, United Nations Research Institute for Social Development, Occasional Paper No. 9, Geneva, 1994, p. 7.

17 *Op. cit.* (note 15), p. 35.

18 Castles/Miller, *op. cit.* (note 16), p. 102.

représente et qui l'accompagne ; 3) l'absence de protection nationale[19]. En considérant ces trois critères, le déplacement forcé apparaît comme un vaste phénomène qui embrasse un large éventail de situations. À titre illustratif, le plan d'action de la conférence régionale sur le problème du déplacement forcé de population dans la Communauté des États indépendants (CEI) a recensé pas moins de huit catégories différentes : réfugiés, personnes se trouvant dans une situation analogue à celle des réfugiés, personnes déplacées à l'intérieur de leur pays, personnes réinstallées contre leur gré, rapatriés, personnes anciennement déportées, migrants clandestins, migrants écologiques[20]. La diversité du phénomène est impressionnante. Toutes ces personnes présentent souvent des besoins identiques en termes d'assistance, mais différenciés en termes de protection. Certaines sont couvertes par un régime juridique spécifique, d'autres non. On ne s'étonnera donc pas que les organisations humanitaires, en fonction de leurs mandats et de leurs priorités opérationnelles, véhiculent une vision plus ou moins grande du déplacement forcé. Ainsi, le HCR donne des personnes déplacées à l'intérieur de leurs pays — grande composante du déplacement forcé — une définition opérationnelle restrictive qui ne prend en considération que les personnes qui, si elles avaient franchi une frontière internationale, auraient été reconnues comme réfugiées ; s'en trouvent exclus les déplacés pour cause de catastrophes naturelles ou humaines, ou encore à la suite de projets de développement[21]. À l'inverse, le représentant du secrétaire général de l'ONU chargé de la question des personnes déplacées dans leur propre pays donne de ces dernières la

19 R. Cohen, « Recent trends in protection and assistance for internally displaced people », dans J. Hampton (ed.), *Internal Displaced People — A Global Survey*, Earthscan, London, 1998, p. 5.

20 Cité dans *op. cit.* (note 15), p. 38. — Le phénomène des déplacements forcés de population reste marqué par une grande dynamique qui en accroît la complexité. Les différentes catégories recensées ne sont pas étanches. Elles s'entrecroisent souvent, processus au cours duquel des personnes sont absorbées et rejetées d'une catégorie à une autre. Une personne peut ainsi, dans un premier temps, être déplacée à l'intérieur de son pays, devenir ensuite réfugiée dans un État voisin, être de nouveau déplacée dans son pays d'asile avant d'être enfin rapatriée. L'exode des réfugiés rwandais, de la zone de sécurité au Rwanda aux camps à l'est de la République démocratique du Congo avant de s'enfoncer plus à l'intérieur du territoire, illustre à merveille ce processus.

21 *Op. cit.* (note 15), p. 99.

définition extensive suivante, qui incorpore les hypothèses exclues par le HCR et élargit le champ de vision du phénomène

> « [L]es personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays sont des personnes ou des groupes de personnes qui ont été forcés ou contraints à fuir ou à quitter leur foyer ou leur lieu de résidence habituel, notamment en raison d'un conflit armé, de situations de violence généralisée, de violations des droits de l'homme ou de catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme ou pour en éviter les effets, et qui n'ont pas franchi les frontières internationalement reconnues d'un État[22]. »

Si, dans sa récente Ligne de conduite relative aux réfugiés, le CICR reconnaît la conformité de cette définition à l'esprit des *Principes directeurs*, il en souligne toutefois les limites opérationnelles qui conduisent encore les organisations humanitaires à déterminer leur champ d'intervention en fonction des critères propres et variables. Pour le CICR, « [l]e principal critère d'intervention (...) consiste à être présent et actif dans certaines situations spécifiques. En tant qu'intermédiaire neutre en cas de conflit armé ou de troubles civils, le CICR s'efforce d'apporter protection et assistance aux victimes de conflits armés, de caractère international et non international, ainsi que de troubles intérieurs et de tensions internes. Dans ces situations, le CICR s'efforce de donner priorité aux personnes dont les besoins sont les plus urgents, conformément au principe d'impartialité. Dans ce cadre, le CICR considère que les personnes déplacées sont d'abord et avant tout des civils qui, à ce titre, sont protégés par le droit international humanitaire » [23].

Au-delà des problèmes de définition et de différence d'approche exposés ci-dessus, le déplacement forcé constitue une violation du droit fondamental de demeurer en paix dans son pays, dans son foyer, à laquelle il faudrait répondre par une action préventive axée sur les causes.

22 *Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays*, doc. ONU E/CN.4/1998/53/Add. 2, Introduction.

23 CICR, « Personnes déplacées à l'intérieur de leur pays : mandat et rôle du Comité international de la Croix-Rouge », *RICR*, n° 838, juin 2000, pp. 479-490.

La prévention des causes

Dans un premier temps, la prévention a pour but de traiter les causes des déplacements forcés de population. Il s'agit, en somme, d'extirper la tumeur avant qu'elle ne se développe. Cet exercice implique un diagnostic précoce. Le déplacement forcé étant un vaste phénomène, à multiples facettes, le diagnostic s'avère complexe[24]. Mais diagnostiquer les causes des déplacements ne suffit pas ; il faudrait aussi, à un niveau plus fondamental, appréhender les interactions qui font intervenir de multiples facteurs. L'enjeu est considérable. Car une analyse erronée ou incomplète peut suggérer des mesures inappropriées et des solutions inadéquates, au risque d'entretenir le cycle des déplacements auquel elle était censée apporter une réponse. Les recherches sur les déplacements forcés de population distinguent les causes profondes des causes immédiates. L'approche préventive diffère selon que l'on envisage l'une ou l'autre catégorie.

Les causes profondes, appelées aussi « causes premières », désignent un ensemble de dysfonctionnements sociaux fondamentaux qui créent un contexte propice au déplacement. Considérées comme les « causes des causes », elles demeurent souvent « très complexes et difficiles à cerner » [25]. On peut néanmoins relever certaines constantes qui sont essentiellement de nature politique, économique et ethnique[26].

De par leur nature, les causes profondes postulent une prévention proactive et globale qui devrait, d'une part, intervenir avant que le contexte politique, économique et social ne se dégrade à tel point que l'exode apparaisse comme la seule issue possible et, d'autre part, permettre de lancer un programme multisectoriel de stabilisation d'une société dans son ensemble, fondé notamment sur la promotion des droits de l'homme et de la démocratie, le développement économique et social, la résolution des conflits, la mise en place d'institutions politiques représentatives, la protection de l'environnement, qui sont autant de facteurs concourant à un développement humain et durable.

24 M. Bettati, *op.cit.* (note 11), p. 250.

25 HCR, Les réfugiés dans le monde. L'enjeu de la protection, Paris, La Découverte, 1993, p. 8.

26 *Ibid.* pp. 14-22.

À ce titre, les causes profondes appellent une prévention indirecte qui ne peut que s'inscrire dans la durée et dépasse les limites des seules préoccupations humanitaires[27]. Une étude complète de ces questions ne saurait être entreprise ici. Toutefois, il importe de souligner que, pour les pays pauvres du Sud, la prévention des déplacements forcés de population doit être dictée par la nécessité de s'attaquer aux causes profondes de l'instabilité politique, économique ou autre qui est à l'origine des déplacements. Dans ce registre, les diagnostics fleurissent. Les thérapies abondent. Qu'il suffise, à titre indicatif, de lire le rapport du secrétaire général de l'ONU consacré à l'Afrique et intitulé « Les causes des conflits et la promotion d'une paix et d'un développement durables en Afrique »[28].

Éludant les causes profondes, les stratégies préventives s'intéressent, au mieux, aux causes immédiates des déplacements. Plus tangibles, les causes immédiates, ou « catalyseurs », sont des facteurs de déclenchement immédiat d'un déplacement[29]. Contrairement aux causes profondes, qui présentent certaines constantes, elles paraissent davantage liées à une situation spécifique[30]. Malgré la diversité des situations, les causes immédiates des déplacements présentent néanmoins certains points communs qui constituent chacun en soi un danger imminent pour la vie, la liberté ou la sécurité des personnes: expulsion délibérée, mépris du droit humanitaire, emploi aveugle des

27 L. Reychler, « Les crises et leurs fondements. La prévention des conflits violents », Fondation Roi Baudouin/Médecins sans frontières (éd.), *Conflits en Afrique. Analyse des crises et pistes pour une prévention*, Grip-Éditions complexes, Bruxelles, 1997, p. 61. — Une prévention prospective et globale a rarement été tentée, et si elle l'a été, ce n'était généralement qu'à titre thérapeutique, pour éviter la répétition de catastrophes majeures. Les efforts entrepris au lendemain de la Seconde Guerre mondiale pour la reconstruction de l'Allemagne de l'Ouest et du Japon et le Plan Marshall pour le redressement de l'Europe occidentale demeurent les rares exemples en la matière.

28 Doc. ONU S/1998/318, 24 avril 1998. Les par. 53-56 du rapport portent en particulier sur la question des réfugiés.

29 *Op. cit.* (note 25), p. 23.

30 Ainsi, les analystes s'accordent à reconnaître qu'en Somalie, la cause immédiate des déplacements est la désintégration de l'ordre public, avec pour conséquence la désorganisation de la production et de la distribution. Au Soudan, par contre, elle réside dans l'imposition de lois et règlements inacceptables pour les populations du sud du pays.

armes, pratique de la terre brûlée, ou encore mesures visant à empêcher l'accès de la population à toute forme d'approvisionnement[31].

Parler des causes immédiates, c'est déjà évoquer une situation dans laquelle un déplacement est imminent ou a commencé. En ce sens, la stratégie préventive de mise en œuvre ne peut être que de nature réactive, dans le but de réduire et mettre un terme à l'intensité, à la durée ou encore à l'étendue géographique d'un déplacement. Les actions entreprises dans ce contexte sont alors essentiellement conçues comme des « tentatives qui visent à assainir les relations entre une population et son gouvernement avant qu'il ne soit trop tard et à fournir entre-temps une protection complémentaire ou de remplacement »[32]. À la différence des causes profondes, les causes immédiates se prêtent plus aisément à des formes d'action directes : diplomatie, campagne d'information, formation et conseils portant, notamment, sur le droit international humanitaire, les droits de l'homme, le droit de la nationalité, les relations intercommunautaires, etc.

Si les organisations humanitaires soulignent la nécessité d'agir sur les causes des déplacements de population, elles admettent en même temps leurs limites. Pour le CICR, « [l]a prévention des déplacements de population recouvre pour l'essentiel la prévention des conflits armés et la prévention des abus dans les conflits armés. Prévenir les déplacements de populations à l'intérieur ou en dehors de ses frontières, c'est d'abord s'attaquer aux causes des conflits. Or, le rôle des institutions axées sur les situations d'urgence est relativement marginal à cet égard, dans la mesure où les causes profondes des conflits trouvent leur racine dans la pauvreté, les inégalités ou les discriminations, le chômage, l'analphabétisme (...), et que ces institutions n'ont que peu de prises sur ces phénomènes »[33].

31 M. Stravropoulou, dans « Des victimes oubliées », *Réfugiés*, I-1996, p. 28, regroupe les causes immédiates des déplacements en deux catégories : le déplacement voulu par les autorités étatiques ou insurgées (expulsion et installation forcée) et le déplacement résultant d'autres circonstances (violation systématique des droits et libertés, guerres, conflits armés, violence généralisée, réinstallation résultant de politiques de développement et de dommages environnementaux). La coercition demeure l'élément clef de cette catégorisation.

32 *Op. cit.* (note 25), p. 122.

33 Déclaration du CICR au Symposium commémoratif OUA/HCR sur les réfugiés africains et les problèmes de déplacements forcés de population, Addis-Abeba, 8-10 septembre 1994, Genève, 1994, p. 5.

Le HCR reconnaît en substance que « la prévention des causes qui forcent des personnes à fuir est une vaste entreprise, qui excède de loin la capacité du HCR »[34]. Il considère qu'il peut, au minimum, agir sur les causes immédiates et que le véritable enjeu de la prévention consiste à « ... mettre sur l'agenda des instances politiques — à commencer par les instances onusiennes — les questions qui relèvent de leur compétence, en martelant le message que l'inaction politique sur les causes ne peut qu'entraîner un cortège de désastres humanitaires, générant à leur tour de nouvelles tensions sur le plan international »[35].

À la faveur du concept de prévention, le HCR veut ainsi se poser en apôtre de la bonne nouvelle. En définitive, le débat sur les causes des déplacements forcés de population aura permis de redonner une place centrale à la notion de responsabilité, pendant naturel du principe de souveraineté. Dans le domaine des réfugiés, la guerre froide se caractérisait par un manichéisme simplificateur et dangereux, qui laissait de côté l'État d'origine des réfugiés. La mise en cause de la responsabilité internationale de ce dernier est aujourd'hui au cœur de stimulantes préoccupations doctrinales[36]. Si l'idée de responsabilité internationale de l'État d'origine pour les flux de réfugiés séduit, son étude de faisabilité en droit se heurte néanmoins à d'importants obstacles qui témoignent des limites, des risques et de l'ambiguïté d'une telle entreprise.

En premier lieu, il est très vite apparu que cette responsabilité ne pouvait se concevoir dans le cadre du droit des réfugiés et

34 *Op. cit.* (note 15), p. 269.

35 J.-F. Durieux, « Le rôle du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés », dans Société française pour le droit international, *Droit d'asile et des réfugiés*, Colloque de Caen, Pedone, Paris, 1997, p. 196.

36 La question de la responsabilité est devenue un thème central en droit des réfugiés. Voir Gowlland-Debbas, *op. cit.* (note 3), pp. 93-131; C. Tomuschat, « State Responsibility and the country of origine », dans V. Gowlland-Debbas (ed.), *The problem of Refugees in the Light of Contemporary International Law Issues*, Martinus Nijhoff, The Hague, 1996, pp. 59-79; W. Czaplinski/P. Sturma, « La responsabilité des États pour les flux de réfugiés provoqués par eux », *Annuaire français de droit international*, 1994, pp. 159-169.

qu'elle relevait du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire. On est ainsi passé de la responsabilité de l'État d'origine des réfugiés *stricto sensu* à celle, générale, de l'État violateur des droits de l'homme et du droit international humanitaire.

Si une responsabilité de l'État d'origine à l'égard des réfugiés demeure envisageable dans le cadre des mécanismes de protection des droits de l'homme, elle bute néanmoins sur plusieurs obstacles: l'accessibilité des instances internationales, l'incapacité de nombreux États à s'acquitter des réparations dues, la préservation de l'équilibre socio-économique en cas de violations massives. À l'égard de l'État d'accueil, l'éventuelle responsabilité de l'État d'origine pourrait se concevoir, de façon très limitée, dans le cadre de l'illicite. Ici aussi, la réparation due pour dommages financiers subis par l'État d'accueil rencontre les mêmes difficultés que celles évoquées au sujet des réfugiés, et tranche avec la dimension humanitaire de l'asile. Quant aux tentatives d'une responsabilité objective de l'État d'origine, elles restent irrecevables en l'état actuel du droit international.

De façon générale, la problématique de la responsabilité de l'État d'origine soulève la délicate question de la complexité des causes de l'exil, qui pourrait révéler d'autres « responsabilités » pour les moins inattendues[37]. En plus, une focalisation sur la responsabilité de l'État d'origine pourrait déstabiliser l'ensemble de l'édifice de protection internationale des réfugiés. À cet égard, ces mots de Luigi Condorelli méritent réflexion

37 « Ne pourrait-on dire même que parmi les causes multiples menant à l'exode massif de Haïti ou de Cuba se trouvaient les sanctions économiques imposées par certains États ou par le Conseil de sécurité ? », s'interroge Gowland-Debbas, *op. cit.* (note 3), p. 130. – En préface à J.-Y. Carlier, *Qu'est-ce qu'un réfugié ?*, Bruylant, Bruxelles, 1998, François RIGAUX écrit: « ... on en vient à mieux comprendre pourquoi le demandeur d'asile a été transformé en suspect: tenir pour bien fondé sa qualité de réfugié, ce n'est pas seulement mettre en accusation le gouvernement du pays dont il est originaire, cela conduit aussi à inclure dans le verdict de culpabilité ceux qui ont vendu des armes aux tortionnaires, porté secours aux dictateurs, été complices d'un endettement insupportable. » Le récent rapport de la commission d'enquête indépendante de l'ONU sur le génocide rwandais épingle la responsabilité partagée du système des Nations Unies dans son ensemble et de ses principaux membres dans ce drame, à l'origine de plus de trois millions de réfugiés.

> «...[D]ans le droit des réfugiés, tel que nous le connaissons aujourd'hui, la recherche de la responsabilité de l'État de départ est exclue, et il est bien qu'elle le soit. Si l'on épousait des approches différentes, le résultat serait que le système actuel serait mis en crise ; la dimension essentiellement humanitaire, strictement humanitaire du droit des réfugiés serait totalement mise en crise si l'on y introduisait cette dimension de la responsabilité (...). Il est important pour l'avenir et pour la dimension humanitaire, gigantesque, de ce problème, que le droit des réfugiés et le Haut Commissariat aux réfugiés se tiennent loin des profils de responsabilités internationales[38]. »

Cette préoccupation n'est cependant pas inconciliable avec la recherche d'une responsabilité individuelle. Face aux importantes violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire qui sont à l'origine de la plupart des mouvements de réfugiés, plutôt que de toujours regarder vers l'État et de rechercher une responsabilité collective, abstraite et souvent aveugle, il conviendrait, dans certaines circonstances, d'interpeller l'individu, de se tourner vers les concepteurs et acteurs de politiques qui contraignent les populations à l'exil. La responsabilité individuelle pour violations graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire est de plus en plus soulignée et correspond à l'évolution de la société internationale. Elle recueille un triple soutien. Sur le plan juridique, la création des tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda et les perspectives de la future Cour pénale internationale lui donnent plus d'effectivité, en même temps qu'elle rencontre les faveurs de la doctrine. Vera Gowland-Debbas écrit :

> «Du point de vue du développement du droit, il n'est pas certain non plus qu'il soit désirable d'insister sur une responsabilité spécifique de l'État d'origine (...). La responsabilité classique est une responsabilité inter-étatique, ce qui veut dire une responsabilité collective. De nos jours, vouloir que toute une population

38 Société française pour le droit international (éd.), *op. cit.* (note 3), p. 149.

paie pour les crimes de ses gouvernants entraînerait des injustices et des retombées économiques et financières graves. Mieux vaut aller (...) dans le sens d'une responsabilité individuelle[39]. »

Au sein de l'opinion, la multiplication, à l'initiative de victimes et d'associations de défense des droits de l'homme, des procédures pénales à l'encontre des tortionnaires, déchus ou même encore en fonction, renforce le principe de la responsabilité individuelle, même s'il convient de s'interroger sur les possibles conséquences de cette surchauffe procédurale. Sur le plan politique, de nombreuses voix s'élèvent pour critiquer les sanctions collectives, jugées contre-productives, et en appeler aux sanctions individuelles, ciblées sur les dirigeants plutôt que sur les populations, souvent déjà meurtries[40]. À côté des mécanismes répressifs, toutes les autres voies d'identification des responsabilités individuelles méritent d'être poursuivies avec fruit. À cet égard, le travail de la Commission Vérité et Réconciliation en Afrique du Sud est un exemple intéressant[41].

À défaut d'agir sur les causes, le concept de prévention se propose également de contenir les flux de populations.

La prévention des flux

Le deuxième volet du concept de prévention porte sur les flux de déplacements forcés de population. Dans le discours sur la prévention, l'accent est volontiers mis sur ce dernier aspect plutôt que, comme il se devrait, sur les causes. Le concept tend ainsi à être désigné

39 Gowlland-Debbas, *op. cit.* (note 3), p. 130.

40 Ainsi, dans son dernier *Rapport sur les causes des conflits et la promotion d'une paix et d'un développement durables en Afrique*, doc. ONU S/1998/318, le secrétaire général de l'ONU plaide en faveur de sanctions individuelles.

41 Le choix de la voie non répressive par les autorités sud-africaines demeure controversé. Le débat se poursuit. Il ne sera jamais clos, et il n'est peut-être pas souhaitable qu'il le soit. L'important, pour le présent propos, est d'observer qu'au cours de ce douloureux exercice, beaucoup d'artisans, de serviteurs de l'apartheid, de même que, sur un plan différent, d'anciens activistes des mouvements de libération, qui ne se définissaient autrement qu'à travers un système, une structure, une organisation ou une idéologie, ont pris conscience de leur responsabilité individuelle dans les crimes qui ont marqué l'histoire de ce pays et conduit à l'exil un grand nombre de ses citoyens. C'est là un acquis indéniable.

par celui de ses composantes qui représente le moins ce que devrait être une véritable politique préventive. Car agir sur les flux, c'est agir sur les effets, alors que prévenir implique de s'attaquer aux causes[42]. En se sens, l'expression « prévention des flux » recèle une contradiction sémantique qui témoigne de l'échec même de la prévention. Le HCR l'admet :

> « L'approche qui consiste à aller au devant des solutions repose également sur l'idée que les mouvements de réfugiés et les déplacements de population peuvent être endigués, maîtrisés ou gérés, lorsque les actions de prévention ont échoué[43]. »

S'agissant des flux, les termes « endiguement » et « gestion » expriment mieux les objectifs poursuivis, alors que celui de « prévention » y appose un vernis éthique qui dissimule mal la tromperie sur la marchandise. En effet, selon qu'il est appliqué aux causes ou aux flux de déplacements de population, le terme « prévention » n'a pas la même résonance. Dans le premier cas, le point d'inflexion se situe au niveau des personnes qu'il s'agit de protéger ; dans le second, il se situe au niveau des États d'asile qu'il s'agit de prémunir contre des déplacements de population jugés « indésirables », car ressentis de plus en plus comme une menace sociale, économique et politique pour les pays hôtes[44]. À la fourniture d'une protection dans les pays d'asile (considérée de plus en plus comme une « solution inadaptée », notamment en cas de déplacements massifs) on voudrait, à travers le concept de prévention des flux, substituer une forme de protection sur place, dans les pays d'origine ou les sanctuaires régionaux spécialement aménagés à cet effet. Le concept de prévention des flux pourrait de ce fait servir de levier à la politique globale de « gestion des migrations » qui se propose d'ordonner l'ensemble des migrations — volontaires ou

42 *Op. cit.* (note 35), p. 195. « Flux de réfugiés », « mouvements de réfugiés », « flux migratoires », « afflux de demandeurs d'asile », ou encore « déplacements massifs de population » sont des expressions entendues régulièrement.

43 HCR, *Les réfugiés dans le monde*, *op. cit.* (note 2), pp. 43-44.

44 « Certains gouvernements semblent être parvenus à la conclusion suivante : le moyen le plus facile de résoudre le problème des réfugiés consiste tout simplement à s'assurer que les populations déplacées et affligées sont contraintes de rester dans leur propre pays », HCR, *Les réfugiés dans le monde*, *op. cit.* (note 2), p. 53.

involontaires — autour des préoccupations économiques, politiques, sociales et géostratégiques des États et communautés d'accueil[45]. En ce qu'il pourrait devenir l'instrument d'une telle politique, dont on perçoit clairement les dangers, ce second aspect du concept de prévention alimente, pour une large part, la controverse qui l'entoure.

Un concept controversé

Le concept de prévention des déplacements forcés de population prête à controverse. Il est sujet à des erreurs d'interprétation et à des interprétations abusives qui témoignent de sa dualité[46]. Ainsi, sous sa forme constructive, la prévention peut viser à protéger les victimes potentielles, à éviter un accroissement du nombre de personnes déjà touchées et à promouvoir des solutions à leurs problèmes sans attendre qu'elles soient obligées de fuir. Mais, sous une forme négative, elle peut simplement chercher à dresser des obstacles pour empêcher les victimes de persécutions et de violences d'entrer dans un pays d'asile ; ou encore, sous couvert de protection et d'assistance aux victimes, viser à assujettir un État.

Sans épuiser toutes les interrogations que suscite le concept de prévention, la controverse qui l'entoure sera articulée autour de deux pôles : l'individu, à travers le principe de l'asile, et l'État, à travers le principe de souveraineté.

Prévention et asile

Le concept de prévention se heurte à la notion d'asile. Interprété de façon négative, il peut se traduire par la mise en place d'une politique restrictive d'endiguement des déplacements de population tant vers l'extérieur que vers certaines parties du pays d'origine, rendant plus difficile, voire impossible, la fuite de ceux qui voudraient échapper à la persécution et au danger. Compris ainsi, le concept de prévention est porteur de grands risques tant pour la liberté de

45 D. Meissner, « Managing migrations », *Foreign Policy*, n° 86, 1992, pp. 52-68.

46 HCR, *Les réfugiés dans le monde*, *op. cit.* (note 2), p. 53. La manière dont les États interprètent et mettent en œuvre le concept de prévention s'avère quelque peu différente de la conception qu'en ont les organisations humanitaires.

déplacement que pour le droit d'asile, tel que formulé à l'article 14, par. 1, de la Déclaration universelle des droits de l'homme et repris dans d'autres instruments internationaux: «Devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays.»

«L'intérêt croissant pour des politiques de confinement, note le HCR, est une évolution rétrograde, qui représente un défi au droit international des réfugiés, aux principes des droits de l'homme et aux normes humanitaires[47].» Si la notion de protection sur place permet de se pencher à nouveau sur la question des déplacements forcés de population, elle ne saurait se concevoir que dans le cadre d'une approche constructive, proactive plutôt que réactive, et qui repose sur le respect des droits individuels, au premier rang desquels figurent l'asile et la liberté de mouvement. Car, ce qui importe au final, c'est moins d'éviter tout déplacement, à n'importe quel prix, dans n'importe quelle condition, que [de revendiquer] le droit pour toute personne de vivre dans la sécurité et la dignité dans son pays d'origine, en jouissant d'une protection effective qui, en l'absence de celle accordée par les autorités nationales, devrait être assurée par ceux qui entendent maintenir cette personne dans son pays, aux dépens, si besoin est, d'une certaine conception de la souveraineté.

Prévention et souveraineté

Si les individus craignent qu'une certaine conception de la prévention des déplacements forcés de population ne vienne battre en brèche l'institution de l'asile, certains États s'inquiètent des conséquences de ce nouveau discours sur le principe de souveraineté. Derrière les mobiles humanitaires qui l'accompagnent, ils perçoivent

47 *Op. cit.* (note 15), p. 48. — Ce danger est également souligné par d'autres: G. S. Goodwin-Gill, «The right to leave, the right to return and the question of a right to remain», dans Gowlland-Debbas, *op. cit.* (note 36), p.103; K. Landgren, «Safety Zones and International Protection: A Dark Grey Area», *International Journal of Refugee Law*, 1995, p. 457.

une nouvelle manifestation de l'impérialisme des pays développés[48]. À travers le double objectif qu'on lui assigne — une action sur les causes et sur les flux de déplacements —, le concept de prévention suppose d'intervenir, selon différentes modalités, auprès des États d'origine, soit pour les amener à remédier aux conditions sociopolitiques jugées intolérables par une partie de leur population, soit encore pour assurer directement à cette dernière une forme de protection sur place. Comme le note le HCR: «De plus en plus, c'est à l'intérieur de leur propre pays qu'il faut chercher à assurer la protection des victimes de conflits armés, malgré les contraintes liées à l'exercice de la souveraineté[49].»

Comment concilier la politique de prévention avec le principe de souveraineté des États? La question est complexe, sinon délicate. Elle fait réapparaître un classique des relations Nord-Sud sur le thème de la protection des droits de l'homme contre le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures des États. Sans s'attarder outre mesure sur cette problématique, à laquelle de nombreuses études ont été consacrées[50], il n'est pas injustifié d'en rappeler, même brièvement, les articulations fondamentales, fut-ce pour poser les bases d'un débat sans ambiguïtés.

48 J.-C. Rufin,... «La maladie infantile du droit d'ingérence», *Le débat*, n° 67, novembre-décembre 1991, p. 27. À l'occasion du Sommet du millenaire, le président algérien, Abdelaziz Bouteflika, a exprimé en ces termes cette préoccupation devant l'Assemblée générale des Nations Unies: «We do not deny that the UN has the right and the duty to help suffering humanity, but we remain extremely sensitive to any undermining of our sovereignty, not only because sovereignty is our last defense against the rules on an unequal world, but because we are not taking part in the decision-making process of the Security Council.» *Refugees*, n° 117, 1999, p. 2. Cette déclaration renouvelle les réserves exprimées à la Commission des droits de l'homme de l'ONU en 1992 par un grand nombre de pays en développement sur la proposition de désignation d'un expert indépendant chargé d'étudier les questions des droits de l'homme relatives aux déplacés internes.

49 *Op. cit.* (note 25), p.74.

50 Voir par exemple R. J. Dupuy, «L'assistance humanitaire comme droit de l'homme contre la souveraineté de l'État», dans F. Kalshoven (ed.), *Assisting the Victims of Armed Conflicts and Other Disasters*, Martinus Nijhoff, The Hague, 1989, pp. 27-34; S. Marcus-Helmons, «Le droit d'intervention, un corollaire des droits de l'homme?», *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 1992, pp. 471-481.

Nul ne conteste aujourd'hui que la protection des droits fondamentaux de l'individu échappe au domaine réservé des États, sanctuaire du principe de souveraineté[51]. Le nombre et l'importance d'instruments conventionnels consacrés à la question des droits de l'homme le prouvent. Le développement sur cette base de règles coutumières, sinon même de normes de *jus cogens*, le confirme. La différence aujourd'hui, c'est que cette exclusion est souvent et clairement revendiquée.

Ce préalable rappelé, le nœud du problème consiste donc à savoir ce que l'exclusion des droits de l'homme du domaine réservé des États autorise. L'enjeu est de taille. Il s'agit

> « ... autant dans l'intérêt du maintien de la paix et des relations amicales entre États souverains que dans l'intérêt de la protection des droits de l'homme, de définir avec plus de précision les conditions et les limites imposées par le droit international aux mesures que les États et les organisations internationales peuvent adopter en réponse aux violations des droits de l'homme[52] ».

Pour aller à essentiel, cet exercice sera axé sur deux questions principales qui recoupent, en même temps, les voies par lesquelles on voudrait assurer la prévention des déplacements forcés de population. La première question est d'ordre général. Elle porte sur la nature de l'obligation internationale d'assurer le respect des droits de l'homme et des conséquences à en tirer. Si on peut se ranger à l'opinion de l'Institut de droit international, qui, reprenant l'*obiter dictum* de la Cour internationale de Justice dans l'affaire de la *Barcelona Traction*, considère que l'obligation internationale d'assurer le respect des droits de l'homme, « expression directe de la dignité de la personne humaine », constitue une obligation *erga omnes*, il convient cependant de rester prudent quant aux conclusions qu'on voudrait en inférer.

51 NGuyen Quoc Dinh/P. Daillier/A. Pellet, *Droit international public*, 5e éd., LGDJ, Paris, 1994, p. 424 ; J. Verhoeven, « La non-intervention ... ou chacun chez soi », *La revue nouvelle*, décembre 1989, p. 21 ; Institut de droit international, *Résolution sur la protection des droits de l'homme et le principe de non-intervention dans les affaires intérieures des États*, Session de Saint-Jacques-de-Compostelle, A.I.D.I., vol. 63, t. II, 1990, pp. 338-344.

52 Institut de droit international, Résolution ..., *op. cit.* (note 51), par. 7, préambule.

L'affirmation subséquente par l'Institut d'« un intérêt juridique à la protection des droits de l'homme » dans le chef de tout État, doublé d'« un devoir de solidarité entre tous les États » en la matière, ne saurait offrir prétexte à quelque forme d'*actio popularis* ou d'applicabilité générale de l'article 36, par. 2, du Statut de la Cour[53].

Ces limites indiquées, reste que, face à une violation grave et systématique de cette obligation par un État ou à des développements qui y conduiraient, les autres États demeurent fondés, à titre individuel ou collectif, à adopter à son encontre toute mesure compatible avec le droit international en vue de mettre fin à cette violation ou de la prévenir[54]. On pense, bien entendu, en premier, aux mesures d'ordre diplomatique ou économique.

La deuxième question porte sur l'assistance humanitaire. Cette question mérite une attention particulière, car dans le cadre de la politique de prévention des déplacements forcés de population s'est développé le concept dit d'« assistance préventive », qui utilise l'assistance humanitaire comme un moyen de stabilisation des populations à l'intérieur de leurs frontières. De façon générale, « la multiplication des opérations d'aide humanitaire dans une période récente a suscité la crainte légitime de certains pays en développement qui redoutent dans ces pratiques la reviviscence de politiques néocolonialistes en provenance des pays développés »[55]. Aussi est-il intéressant de cerner, dans ses grandes lignes, le régime juridique de l'assistance humanitaire en droit international.

Dans les situations de conflits armés — cause majeure des déplacements forcés de population —, le droit international humanitaire reconnaît aux populations un droit à l'assistance, qui résulte d'une combinaison de dispositions contenues dans les Conventions de Genève pour la protection des victimes des conflits armés, du 12 août

53 *Ibid.*, article premier.

54 J. Verhoeven, « Remarques sur le droit d'ingérence humanitaire », dans *Variations sur l'éthique. Hommage à Jacques Dabin*, Facultés universitaires St-Louis, Bruxelles, 1994, p. 386 ; Y. Sandoz, « Droit ou devoir d'ingérence, droit à l'assistance : de quoi parle-t-on ? », *RICR*, n° 795, mai-juin 1992, p. 226.

55 P.-M. Dupuy, *Droit international public*, 3e éd., Paris, Dalloz, 1995, p. 84.

1949, et dans leurs Protocoles additionnels, du 8 juin 1977[56]. Les mêmes instruments instituent, au profit du CICR comme de tout autre organisme humanitaire impartial, un droit général d'initiative, c'est-à-dire le droit de proposer ses services[57]. De nombreuses dispositions en prévoient les modalités qui peuvent varier selon les situations[58]. Une constante demeure : l'exercice de ce droit est conditionné par la nécessité d'obtenir le consentement de l'État concerné. En droit international humanitaire, le consentement du souverain territorial apparaît à la fois comme une compétence liée et partagée[59]. Liée parce que le consentement demeure soumis au principe de la bonne foi et que l'État ne peut le refuser arbitrairement, au risque de vider de leur substance certaines dispositions fondamentales du droit international humanitaire[60].

Le consentement s'analyse ensuite comme une compétence partagée en ce que, en cas de conflits armés non internationaux, l'État en perd l'exclusivité. D'après l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève, « [u]n organisme humanitaire impartial, tel que le Comité international de la Croix-Rouge, pourra offrir ses services aux parties au conflit ». En se fondant sur cette disposition, considérée comme « une véritable révolution juridique », la doctrine la plus autorisée en droit international humanitaire enseigne que si un

56 Voir notamment Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre (IVe Convention), du 12 août 1949, art. 23 et 59 ; 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, art. 54 et 69-71 ; 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, art. 14 et 18, par. 2.

57 Y. Sandoz, « Le droit d'initiative du Comité international de la Croix-Rouge », *German Yearbook of Internatinal Law*, vol. 22, 1979, pp. 352-373.

58 Art. 9/9/9/10 commun aux quatre Conventions de Genève de 1949 et art. 3 commun à ces Conventions. Aux termes de ces dispositions, si le CICR bénéficie d'une situation privilégiée et apparaît comme le modèle auquel doivent se conformer les autres organismes qui peuvent prétendre offrir leurs services, il n'en a pas pour autant l'exclusivité.

59 M. Torelli, « De l'assistance à l'ingérence humanitaires ? », *RICR*, n° 795, mai-juin 1992, p. 243.

60 « Les États sur le territoire desquels de telles situations de détresse existent ne refuseront pas arbitrairement de pareilles offres de secours humanitaires », Institut de droit international, *Résolution... op. cit.* (note 51), art. 5, par. 2.

organisme humanitaire impartial veut intervenir sur une partie du territoire contrôlé par des rebelles, « il faut, mais il suffit que les autorités de ces derniers donnent leur consentement, sans qu'il soit nécessaire d'obtenir celui du gouvernement légal, dès lors qu'il est matériellement possible d'accéder à ce territoire sans passer par celui contrôlé par le gouvernement »[61].

Mis à part cette exception, qui prend en compte le contrôle effectif du territoire, l'ensemble des dispositions du droit international humanitaire en matière d'assistance demeure marqué par la recherche d'un subtil équilibre entre l'exigence de protection et d'assistance aux populations et la limite de la souveraineté des États à qui incombe en premier l'obligation de porter secours à leurs populations. Qu'en est-il hors du droit des conflits armés ?

Mutatis mutandis, le régime juridique de l'assistance humanitaire en droit international général repose sur les éléments ci-après :

Bien que les instruments relatifs aux droits de l'homme ne fassent aucune référence spéciale à un droit pour chaque individu de recevoir une assistance humanitaire en cas de besoin, il est permis de considérer que ce dernier « existe de façon sous-jacente, car indispensable pour maintenir le respect des autres droits fondamentaux de la personne. Il s'agit en quelque sorte d'un droit supplémentaire, découlant des autres pour que ceux-ci continuent à avoir un sens »[62]. Pour nous limiter au premier et au plus fondamental d'entre eux, le droit à l'assistance humanitaire peut être inféré du droit à la vie, garanti par de nombreux instruments internationaux et considéré comme relevant du *jus cogens*[63] ; de même, il peut être considéré comme une modalité de mise en œuvre de l'article 3 commun aux Conventions de Genève,

61 Torelli, *op. cit.* (note 59), p. 244 ; Sandoz, *op. cit.* (note 57), p. 365, écrit à ce propos que le système de l'article 3 « autorise pratiquement le CICR (ou un autre organisme humanitaire impartial) à pénétrer sur un territoire sans l'accord d'un gouvernement qui représente encore l'ensemble de l'État sur le plan international ».

62 Luca, *op. cit.* (note 13), p. 427.

63 M. Bedjaoui, « Le droit humanitaire à l'ère des ruptures des consensus nationaux et internationaux », Rapport à la Commission indépendante sur les questions humanitaires internationales, dans *La guerre d'aujourd'hui — défi humanitaire*, Berger-Levrault, Paris, 1986, p. 63 ; O. Corten/P. Klein, « Droit d'ingérence ou obligation de réaction armée ? », *Revue belge de droit international*, vol. XXIII, 1990, pp. 413-414.

qui prescrit un traitement minimum incompressible de la personne humaine, découlant des « considérations élémentaires d'humanité »[64].

La garantie du droit à la vie et l'article 3 commun aux Conventions de Genève permettent également de fonder l'obligation pour le souverain territorial de fournir, en fonction de ses moyens, une assistance humanitaire aux populations dans le besoin. Il convient de souligner le caractère primordial de cette responsabilité[65].

En cas de défaillance du souverain territorial, l'obligation de coopérer au respect et à la mise en œuvre des droits fondamentaux de l'homme, dont le droit à la vie, comprend sous une forme coutumière, ou en tous cas de principe général, un droit pour les États étrangers de faire offre de services humanitaires en vue de venir en aide aux victimes[66]. Il paraît néanmoins difficile de soutenir l'existence, dans le chef d'États étrangers, de quelque obligation d'assistance humanitaire « dont la mise en œuvre et la sanction demeureraient en toute hypothèse singulièrement délicates »[67].

Pour demeurer licite, l'action humanitaire internationale doit obtenir le consentement des autorités territorialement compétentes, et ce, sur la base du principe de la souveraineté territoriale. En contrepartie, l'engagement de garantir le droit fondamental de

64 *Affaire du Détroit de Corfou* (fond), Arrêt, C.I.J. Recueil 1949, p. 22, et *Affaire des Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci* (fond), Arrêt, C.I.J. Recueil 1986, p. 114, par. 218. Voir également P. M. Dupuy, « Droit international humanitaire et maintien de la paix et de la sécurité internationale : harmonie ou contradiction ? », dans Rafâa Ben Achour et Slim/Laghmani (éds), « Les nouveaux aspects du droit international », Rencontres internationales de la Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales de Tunis, Colloque des 14-16 avril 1994, Pédone, Paris, 1994, pp. 103-104.

65 Dans sa résolution 43/31 du 8 décembre 1988, l'Assemblée générale des Nations Unies a réaffirmé « ... la souveraineté des États affectés et le rôle premier qui leur revient dans l'initiative, l'organisation, la coordination et la mise en œuvre de l'assistance humanitaire sur leurs territoires respectifs ».

66 O. Paye, *Sauve qui veut ? Le droit international face aux crises humanitaires*, Bruxelles, Bruylant, 1996, p. 72 ; O. Corten, « Nouvel ordre international humanitaire ou droit d'ingérence ? », dans Association Droit des Gens (éd.), *À la recherche du nouvel ordre mondial*, Tome II : *L'ONU : mutations et défis*, Éditions Complexes, Bruxelles, 1993, pp. 161-162. – Voir également le principe 5 des *Principes directeurs concernant le droit à l'assistance humanitaire*, adoptés par l'Institut international de droit humanitaire, San Remo, *RICR*, n° 804, novembre-décembre 1993, pp. 548-554.

67 Verhoeven, *op. cit.* (note 54), p. 383 ; Paye, *op. cit.* (note 66), p. 72.

l'homme à la vie emporte l'obligation, pour le souverain territorial, de ne pas la refuser arbitrairement ni de l'entraver indûment[68].

Tel est, dans ses grandes lignes, le régime juridique de l'assistance humanitaire en droit international. En dépit de l'existence de ces normes et principes, « trop souvent encore la souveraineté tient-elle l'humanité en l'état »[69]. Le souverain territorial peut ainsi refuser de reconnaître l'existence d'un conflit armé, user de toutes sortes de manœuvres dilatoires pour nier l'urgence et la nécessité de secours extérieurs, ou encore bloquer l'assistance alors que les populations sont dans le besoin. Que faire face à un tel comportement ?

C'est à ce point d'intersection qu'intervient le mouvement « ingériste », à travers ce que l'on a appelé « le droit ou devoir d'ingérence »[70]. Sans s'appesantir outre mesure sur une notion qui a jeté dans l'arène d'éminents internationalistes, il y a lieu de retenir que, dans le domaine qui nous occupe, les revendications ingéristes visaient en substance à rompre avec le régime juridique de l'assistance humanitaire en droit international, tel que mentionné plus haut, en reconnaissant à tous et à chacun le droit / devoir de se préoccuper, à temps et à contretemps, du « malheur des autres »[71] ; c'est-à-dire, en termes concrets, d'imposer l'assistance humanitaire à l'intérieur des frontières en se passant du consentement de l'État, et ce, par la force, si nécessaire.

S'il faut se féliciter de la dimension morale du mouvement ingériste, il est toutefois regrettable que ses partisans aient choisi de porter le fer sur le terrain du droit, en jetant en pâture aux juristes « un concept non défini »[72], alors même que, comme il a été démontré plus haut, le droit international « traditionnel » recèle suffisamment de

68 Paye, *ibid.*, pp. 269-270 ; O. Corten/P. Klein, *Droit d'ingérence ou obligation de réaction ?*, Bruxelles, Bruylant, 1992, pp. 271-274.

69 Torelli, *op. cit.* (note 59), p. 245.

70 Une abondante littérature existe sur cette question. Voir par exemple M. Bettati/B. Kouchner (éds), *Le devoir d'ingérence*, Denoël, Paris, 1987 ; Bettati, *op. cit.* (note 11) ; M. Bedjaoui, « La portée incertaine du concept nouveau de *devoir d'ingérence* dans un monde troublé : quelques interrogations », *Le droit d'ingérence est-il une nouvelle légalisation du colonialisme ?*, Actes du Colloque organisé par l'Académie du Royaume du Maroc, Rabat, 14-16 octobre 1991, pp. 232-263 ; Verhoeven, *op. cit.* (note 54).

71 B. Kouchner, *Le malheur des autres*, Odile Jacob, Paris, 1991.

72 Sandoz, *op. cit.* (note 54), p. 225.

ressources pour répondre aux principales revendications portées par ce mouvement. Les résolutions de caractère général liées à cette question qui ont été adoptées par l'Assemblée générale des Nations Unies suite à la croisade ingériste ne s'y sont d'ailleurs pas trompées. Elles ont « habillé d'une nouvelle robe » la même exigence (protéger et assister les populations dans le besoin) et la même limite (la souveraineté nationale), quand elles ne paraissent pas en retrait par rapport au droit en vigueur[73]. On n'y trouve nulle trace de quelque « droit d'ingérence », dans le sens où l'entendaient ses concepteurs.

Au final, on retiendra que l'effet positif du débat sur le « droit d'ingérence » ne fut pas d'accoucher de nouvelles normes, mais de secouer les consciences des peuples et des gouvernements par rapport à des normes acceptées, mais souvent oubliées ou foulées aux pieds. Parmi ces normes, il convient de s'arrêter sur celle qui prohibe le recours à la force dans les relations internationales, et dont la portée coutumière et impérative a été rappelée[74]. Quand bien même l'assistance humanitaire serait bloquée, ou face à des violations flagrantes et systématiques des droits de l'homme et des règles humanitaires, le droit international, en l'état actuel, ne fournit aucun fondement à un droit, pour un État, de recourir unilatéralement à la force pour faire assurer l'acheminement de l'assistance humanitaire ou le respect des droits de la personne dans un autre pays[75]. Seules les Nations Unies, et

73 Sur l'initiative de la France, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté trois résolutions importantes par lesquelles elle invite tous les États qui ont besoin d'une assistance humanitaire pour les victimes de catastrophes naturelles et de situations d'urgence du même ordre — pudique allusion aux guerres civiles — à en « faciliter la mise en œuvre par [les] organisations » compétentes (résolution 43/137 du 8 décembre 1988; voir aussi les résolutions 45/100 du 14 décembre 1990 et 46/182 du 19 décembre 1991). Toutefois, elle insiste également sur « la souveraineté des États affectés et le rôle premier qui leur revient ». Dans son arrêt du 27 juin 1986 (Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci), la Cour était cependant allée plus loin, puisqu'elle avait admis que « la fourniture d'une aide strictement humanitaire à des personnes ou à des forces se trouvant dans un autre pays (...) ne saurait être considérée comme une intervention illicite », si elle présente un caractère strictement humanitaire et est prodiguée sans discrimination (*loc. cit.* (note 64), p. 124-125).

74 *Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci* (*loc. cit.* (note 64), p. 180, par. 189). Dans le même sens, voir l'opinion individuelle du Juge Ago, pp. 183-184, par. 6.

75 Verhoeven, *op. cit.* (note 51), p. 24; Paye, *op. cit.* (note 66), p. 126; Corten/Klein, *op. cit.* (note 68), p. 167.

normalement en leur sein le Conseil de Sécurité, ont le droit d'entreprendre une action armée coercitive, et ce, en vertu des dispositions du chapitre VII de leur Charte.

Considérations finales

Au terme de cette étude, le concept de prévention des déplacements forcés de population se présente à la fois comme une notion riche et à risque. La prévention est une notion riche parce qu'elle ouvre de nouveaux horizons dans la recherche de solutions aux causes des déplacements forcés et permettrait de jeter une passerelle entre ce problème et d'autres questions plus vastes qui touchent au développement social, économique, politique, bref au développement global des pays à l'origine de ce phénomène. C'est en agissant de façon résolue sur cet ensemble d'éléments que l'on pourra le mieux prévenir les déplacements forcés de population. Ce premier versant du concept est porteur d'espoir, car il donne l'occasion de traiter la question des déplacements forcés de population autrement que par réaction — par l'humanitaire et dans l'urgence — pour en envisager le fond.

Sur son second versant, axé sur les flux, le concept de prévention apparaît comme une notion à risque et porteuse d'inquiétudes en ce que, soumise à une interprétation négative et restrictive, elle pourrait servir de caution à des politiques d'endiguement des déplacements de population et d'interventionnisme inconsidéré, qui font peser de sérieuses menaces tant sur l'institution de l'asile, le principe de non-refoulement et la liberté de déplacement, que sur la souveraineté des États. Face à ces dérives possibles, il était indispensable de revisiter certains principes et normes de droit international. C'est seulement en respectant ceux-ci, et en restant modeste dans ses ambitions, que l'on pourra donner un fondement solide à une véritable politique préventive.

●

Abstract

Prevention of forced displacements of civilian populations — possibilities and limits

by JACK M. MANGALA

Since the end of the Cold War, the prevention of forced displacement has become a key topic of humanitarian agencies and international political bodies. Though alluring as a human and political solution, it still lacks adequate theoretical analysis. The article examines the challenges and hazards entailed by the emergence of this new concept, which appears to be both multidimensional in its objective and application and controversial in terms of its potential impact on certain norms and principles of international law. For all its many possibilities, the prevention of forced displacement is also a risky concept whose limitations should induce humanitarian operators to handle it with great care and restraint.