

PARTIE II - ELEMENTS D'UN STATUT DES REFUGIES DE L'ENVIRONNEMENT

La pérennité de la nature, de sa diversité et de ses ressources est la condition de la survie de l'humanité. Cette idée récente succède à une domination totale de l'homme sur son environnement, au moins dans les sociétés industrielles et post-industrielles. Le pouvoir sans borne que l'homme s'est octroyé sur la nature montre ses limites, au gré des catastrophes écologiques, des dangers qui menacent l'extinction d'espèces et la raréfaction des éléments indispensables à la vie humaine. Il semble désormais urgent de définir un nouveau contrat de l'homme avec la nature¹²⁵¹.

La responsabilité technique de l'homme est complète en ce sens qu'il détient, seul, les instruments susceptible de l'anéantir. La réalisation de cette donnée nouvelle bouleverse l'éthique, la philosophie et les religions qui n'ont jamais été confrontées à la capacité de l'humanité de se détruire entièrement¹²⁵². Cette perspective jette une lumière entièrement nouvelle sur la société contemporaine qui se trouve confrontée à la question cruciale de sa pérennité. Pérennité qui dépend, elle-même exclusivement, de la capacité des hommes de gérer, à bon escient, les moyens à leur disposition.

L'un des outils disponibles est le droit, offrant cette particularité de pouvoir, en théorie au moins, encadrer toute situation. Il devrait, par conséquent, être en mesure de gérer les situations de catastrophe écologique et leurs conséquences, à condition de s'en forger les moyens. Les moyens qui nous intéressent présentement relèvent du droit international dans la mesure où le problème des réfugiés de l'environnement requiert une protection et un traitement équivalent partout. Il convient, à cet effet de considérer les sources susceptibles de fournir des éléments de réponse au problème des réfugiés de l'environnement (Titre 1), pour proposer le cadre juridique d'un éventuel statut (Titre 2).

¹²⁵¹ - Pour ne pas utiliser les termes de M. SERRES, *Le contrat naturel*, Champs, Flammarion, Paris, 1992, 191p.

¹²⁵² - H. JONAS, *Le principe responsabilité, Une éthique pour la civilisation technologique*, p.26, Les Ed. du Cerf, Paris, 1990, 327p.

Titre 1 - LES SOURCES DU STATUT -

Les réfugiés conventionnels constituent un concept précis du droit international, le statut prévu à leur égard n'épuise, cependant, pas l'ensemble du droit des réfugiés applicable, car, à côté des réfugiés *stricto sensu* entrant dans la définition de 1951, existent des millions de personnes, réfugiées *largo sensu*

Il conviendra de préciser les éléments dégagés par le droit des réfugiés et personnes déplacées qui sont entrés dans la pratique internationale (Chapitre 1), ainsi que ceux, issus du domaine des droits de l'homme, qui s'avéreraient, le cas échéant, transposables aux réfugiés de l'environnement (Chapitre 2).

Chapitre 1 - DES REFUGIES AUX PERSONNES DEPLACEES -

L'idée d'un statut propre aux réfugiés de l'environnement trouve sa source dans la pratique tant des Etats que des organisations non-gouvernementales et internationales. Ces dernières ont, en effet, largement contribué à forger, à côté du statut conventionnel de réfugié, le concept de personnes déplacées qui concerne, désormais, davantage d'individus que le statut initial (section 1).

La pratique d'O.N.G. s'est, en parallèle, attachée à préciser les relations entre réfugiés et conflits armés, s'intéressant, en particulier, aux effets des conflits sur l'environnement en tant que faits générateurs de nouveaux déplacements de population (section 2).

Des pratiques propres à certains continents sont, en outre, apparues en matière de réfugiés : elles en favorisent une acception plus large que la définition établie en 1951, celle-ci paraissant, dès lors, étriquée (section 3).

section 1 - Réfugiés et personnes déplacées : compétence du H.C.R. -

Depuis 1951, le nombre des réfugiés s'est accru, les mouvements de population se sont amplifiés: le H.C.R. s'occupait en 1997 de 23 millions de personnes dans le monde : 13 millions, environ, étaient des réfugiés au sens conventionnel du terme, et 9 millions des personnes déplacées¹²⁵³. S'y ajoutent les personnes déracinées ne bénéficiant d'aucune forme de protection ni d'assistance, dont la majorité reste à l'intérieur des frontières de leur propre pays : ce serait, en tout, "quelque 50 millions de personnes qui peuvent légitimement être qualifiées de victimes de déplacements forcés"¹²⁵⁴.

L'action du H.C.R. s'est diversifiée pour affronter des situations de plus en plus nombreuses et de plus en plus graves, amené, depuis sa

¹²⁵³ - H.C.R., Les réfugiés dans le monde, 1997, *op.cit.* p.291.

¹²⁵⁴- *Idem*, p.2.

création en 1950, à étendre son action et recentrer son activité sur les pays du tiers monde¹²⁵⁵.

Cette pratique, rendue nécessaire par le caractère massif et imprévu des mouvements de population, a conduit l'organisation à forger la notion de "personnes déplacées" à côté de celle de réfugiés, la convention de 1951 et le Protocole de 1967 ne permettant pas d'appréhender l'ensemble des situations de personnes réfugiées, une grande partie d'entre elles demeuraient hors du champ conventionnel¹²⁵⁶.

§ 1 - Des réfugiés européens aux personnes déplacées dans le monde -

Le Haut Commissariat pour les Réfugiés créé en 1950¹²⁵⁷, succéda à l'Organisation Internationale des Réfugiés (O.I.R.) afin de résoudre le problème des réfugiés dans l'Europe d'après-guerre. A l'origine, limité dans le temps et dans l'espace, son mandat fut périodiquement renouvelé et étendu par l'Assemblée Générale des Nations Unies.

L'intégration, à côté des réfugiés conventionnels, des "personnes déplacées" s'est faite à petits pas: plusieurs étapes étant nécessaires pour, d'abord, concevoir et instaurer la notion de personnes déplacées, puis l'intégrer au droit international par le biais de Résolutions du H.C.R. et de l'Assemblée Générale. La compétence formelle du H.C.R. en la matière se distingue de sa compétence de fond.

¹²⁵⁵ - Voir *supra*, Part.I, Titre 1, Chap.1, sect.1, §2, B, 2, a, ii - Mouvements massifs de population.

¹²⁵⁶ - Voir *supra*, Part.I, Titre 1, Chap.1, sect.1, §2, B - Les limites à la convention de 1951.

¹²⁵⁷ - Résolution 428 (V), A.G.N.U, 14 déc. 1950.

A - Compétence formelle -

1 - L'habilitation d'origine du H.C.R. -

Selon l'article 6 de la Résolution 428 (V) de 1950,

"Le mandat du Haut Commissaire s'exerce (...) :

i - sur toute personne qui a été considérée comme réfugiée en application des Arrangements du 12 mai 1926 et du 30 juin 1928, ou en application des conventions du 28 octobre 1933 et du 10 février 1938 et du Protocole du 14 septembre 1939 ou encore en application de la convention de l'Organisation Internationale pour les Réfugiés.

ii - Sur toute personne qui, par suite d'événements survenus avant le 1^{er} janvier 1951 et craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité, et qui ne peut ou, du fait de cette crainte ou pour des raisons autres que de convenance personnelle, ne veut se réclamer de la protection de ce pays; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle, ne peut ou, en raison de ladite crainte ou pour des raisons autres que de convenance personnelle, ne veut y retourner.

Les décisions d'éligibilité prises par l'O.I.R. pendant la durée de son mandat ne s'opposent pas à ce que la qualité de réfugié soit accordée à des personnes qui remplissent les conditions prévues au présent paragraphe."

Mis à part, le cas particulier des réfugiés reconnus comme tels en vertu des Arrangements, conventions ou constitutions antérieurs, la définition du réfugié retenue par le H.C.R. repose sur quatre éléments cumulatifs :

- une crainte de persécution,
- un motif de persécution,
- le départ du pays d'origine, et
- l'impossibilité de se réclamer de la protection de ce pays.

Cette définition du réfugié se rapproche fort de celle de la convention de 1951, à ceci près que l'appartenance à un groupe social

n'y constitue pas un motif de persécution et que les personnes refusant de retourner dans leur pays pour des motifs de convenance personnelle sont expressément exclues de la protection du H.C.R. Celui-ci se trouve chargé de protéger les réfugiés entrant dans le cadre de son mandat, et assume également une fonction "de recherche des solutions permanentes au problème des réfugiés, en aidant les gouvernements". Sur cette base, le H.C.R. fut conduit à s'occuper des personnes déplacées par le biais de la procédure dite "des bons offices".

2 - La procédure des "bons offices" -

L'Assemblée Générale des Nations Unies autorisa, dès 1957, le Haut Commissaire pour les Réfugiés à "user de ses bons offices" à l'intention de réfugiés dont le statut international n'était pas certain"¹²⁵⁸, puis en 1959 et 1960 à nouveau, concernant des réfugiés "qui ne sont pas du ressort des Nations Unies"¹²⁵⁹. Le 18 décembre 1961, l'Assemblée Générale adopta une résolution par laquelle :

elle "demande au H.C.R. de poursuivre ses activités au bénéfice des réfugiés relevant de son mandat ou au bénéfice desquels il étend ses bons offices"¹²⁶⁰.

Cette résolution établit la procédure dite "des bons offices" utilisée couramment depuis par le H.C.R. qui la met en oeuvre en faveur de réfugiés qui ne correspondent pas exactement à la définition de la convention de 1951 et du Protocole de 1967¹²⁶¹. La procédure dite des bons offices induit, pour le H.C.R., une habilitation spéciale de l'Assemblée Générale lui permettant d'intervenir en faveur de réfugiés qui demeureraient sinon, hors d'atteinte car en dehors de son mandat et de la définition des textes de 1951 et 1967.

Les réfugiés bénéficiaires de la procédure des bons offices, furent d'abord les personnes fuyant la Hongrie lors de l'invasion des troupes

¹²⁵⁸ - A.G.N.U, Résolution 1167 (XII) du 26 nov. 1957 concernant les réfugiés chinois à Hong Kong. Sur cette question, voir aussi E. HAMBRO, *The problem of chinese refugees in Hong Kong*, pp. 29-40, Sitjhoff, Leyden, 1955.

¹²⁵⁹ - A.G.N.U, Résolutions 1388 (XIV) du 20 nov. 1959 et 1499 (XV) du 5 déc. 1960.

¹²⁶⁰ - A.G.N.U, Résolution 1673 (XVI) du 18 déc. 1961. La version française de cette résolution fut introuvable.

¹²⁶¹ - G. MELANDER, "Good offices" refugees, *A.W.R Bulletin*, pp.195-9, Association for the study of the world refugee problem, 1972, part 4.

soviétiques en 1956, l'A.G.N.U. adopta deux résolutions habilitant le H.C.R. à agir en faveur de ces réfugiés "collectifs"¹²⁶². Puis en 1957, en faveur des réfugiés chinois de Hong Kong, la résolution décidant d'une reconnaissance collective des réfugiés, autorisa le H.C.R. à "user de ses bons offices pour favoriser des arrangements concernant les contributions"¹²⁶³ : la procédure des bons offices était instituée. Elle fut à nouveau employée lors de la guerre d'indépendance en Algérie qui créa un large mouvement de population vers la Tunisie et le Maroc, le H.C.R. intervint suite à l'appel de ces Etats, l'Assemblée Générale avalisant son action¹²⁶⁴.

Au début des années 1960, la situation des réfugiés européens victimes de la guerre approchait d'un règlement définitif alors que le nombre et la situation des réfugiés dans le reste du monde ne cessait de se dégrader, les problèmes les plus graves ne se situant plus en Europe, mais dans les pays en développement d'Asie, d'Afrique et d'Amérique Latine. Conscient de cet état de fait, le Haut Commissaire déclarait en 1961 que :

"C'est à l'extérieur de l'Europe que l'action du H.C.R. en faveur des réfugiés hors de son mandat serait, semble-t-il, appelée à se développer dans le futur"¹²⁶⁵.

Au cours de cette session de 1961, le Haut Commissaire souligna qu'en l'autorisant à user de ses bons offices en faveur de réfugiés hors de son mandat, l'Assemblée Générale pensait d'abord aux besoins financiers, économiques et sociaux d'autres groupes de réfugiés que les réfugiés statutaires et conventionnels, la protection conventionnelle demeurant réservée aux réfugiés au sens de la convention de 1951 et du Protocole de 1967¹²⁶⁶. L'A.G. adopta, alors, la résolution 1673 (XVI)¹²⁶⁷ établissant plus solidement la pratique des bons offices en l'ancrant dans l'activité normale du H.C.R. lequel peut, désormais, intervenir en faveur de réfugiés non-conventionnels. Le Haut Commissaire commenta cette avancée en ces termes :

¹²⁶² - A.G.N.U., Résolutions 1006 (ES II) du 9 nov. 1956 et 1129 (XI) du 21 nov. 1956.

¹²⁶³ - A.G.N.U., Résolution 1167 (XII) du 26 nov. 1957 confirmée par la Résolution 1784 (XVII) du 11 déc. 1962.

¹²⁶⁴ - A.G.N.U., Résolution 1286 (XIII) du 5 déc. 1958.

¹²⁶⁵ - Rapport du Haut Commissaire pour les Réfugiés devant l'A.G.N.U., 1961, p.33.

¹²⁶⁶ - *Idem*, pp. 34-35.

¹²⁶⁷ - A.G.N.U., Résolution 1673 (XVI), du 7 décembre 1961

"la procédure des "bons offices" désormais partie intégrante des activités du H.C.R., a introduit (...) un élément de flexibilité et de dynamisme nécessaire pour répondre aux besoins des situations de réfugiés"¹²⁶⁸.

Instaurée, la procédure des bons offices fut étendue à de nouveaux groupes de réfugiés que le H.C.R., puis la communauté internationale, désignèrent du nom de "personnes déplacées". L'intérêt du H.C.R. à venir en aide à de nouvelles catégories de réfugiés s'est traduit par une extension tant fonctionnelle que conceptuelle de ses compétences que l'Assemblée Générale et la communauté internationale avalisèrent.

3 - Des "bons offices" aux "personnes déplacées" -

En recourant plus fréquemment à la procédure des bons offices pour intervenir en faveur de réfugiés hors du champ conventionnel, le H.C.R. accrut son propre domaine d'intervention, diversifiant les catégories de personnes susceptibles de bénéficier de son aide. Plus que l'extension matérielle de ses interventions, l'important concerne, ici, l'accroissement des bénéficiaires de son action.

L'arrivée massive de réfugiés chinois à Hong Kong¹²⁶⁹, puis algériens au Maroc et en Tunisie, permit au H.C.R. de ré-interpréter les limites contenues dans la définition conventionnelle, ainsi qu'aux termes de son mandat. En 1956 et 1958, la situation politique dans les pays d'origine ne commandait pas de traiter les fugitifs comme des réfugiés au sens conventionnel du terme¹²⁷⁰, ni la France ni la Chine n'étaient accusées de persécuter les victimes.

L'action du H.C.R. s'appuya sur le fait que les fugitifs ressemblaient en tous points à des réfugiés nécessitant une aide immédiate et rendit

¹²⁶⁸ - A.G.N.U, 17^{ème} session, 1962, Supplément n°11, Rapport du Haut Commissaire pour les Réfugiés, p.32.

¹²⁶⁹ - E. HAMBRO, *The problem of chinese refugees in Hong Kong*, pp.29-40, Sitjhoff, Leyden, 1955; G. CONDOMINAS & R. POTTIER, *Les réfugiés originaires d'Asie du Sud Est*, pp.163-177, Rapport au président de la République, Doc.Franç. Paris, 1982, 227p.

¹²⁷⁰ - L. GORDENKER, *op.cit.* p. 39.

publique sa volonté d'intervenir, s'il y était autorisé¹²⁷¹. Il le fut, l'Assemblée Générale accédant à sa demande en l'autorisant à utiliser ses bons offices : l'A.G. s'accoutumait à l'idée que le H.C.R. avait aussi pour rôle d'intervenir en faveur de réfugiés non-conventionnels. Le recours à la procédure dite des "bons offices" se fit fréquente, la banalisation de son utilisation débouchant sur la notion de "personnes déplacées".

Les situations dans lesquelles le H.C.R. intervient en marge de son habilitation initiale sont diverses mais ont, néanmoins, en commun de concerner :

- des populations dans le besoin,
- cherchant à échapper aux conséquences ou manifestations souvent violentes de conflits, de bouleversements politiques, sociaux, économiques ou écologiques survenus dans leur Etat d'origine, et
- ayant franchi une frontière internationale¹²⁷².

La position du H.C.R., pragmatique dès l'origine, consiste à porter secours aux populations déplacées. La cause du mouvement de population n'entre pas en considération quant à décider ou non d'une intervention, même lorsque les causes premières du mouvement de population sont politiques, le H.C.R. l'ignore, adoptant une optique d'efficacité au bénéfice des victimes.

Le H.C.R. peut poursuivre une action humanitaire dans la mesure où il ménage la sensibilité des Etats en évitant, notamment, de leur imputer la responsabilité politique des mouvements de population¹²⁷³ ce qui lui permet d'intervenir partout, notamment au bénéfice de groupes de personnes déplacées dont l'accroissement marqua les décennies 60 et 70.

¹²⁷¹ - *Idem*, p.39.

¹²⁷² - E.K. DADZIE, G. MELANDER & P. NOBEL, Report of the Seminar Legal Aspects on the African Problems, pp.77-8; A. GRAHL-MADSEN, "De facto refugees", pp.26&s. in The Emergent International Law Relating to Refugees - Past, present and future, Bergen, n°10, 121p.; G. GOODWIN-GILL, The Refugee in International Law, *op. cit.* p.7; G. GOODWIN-GILL, Entering the country of refuge : international perspectives, Michigan YearBook of International Legal Studies, 1982, pp.291-337; D. HULL, Displaced persons: "the new refugees", Georgia J.I.C.L, vol 13-3, pp. 555-796, 1983.

¹²⁷³ - G. GOODWIN-GILL, The refugee in international law, *op. cit.* p.8,

a - Déplacements collectifs -

Les exodes massifs de population se multipliant, notamment dans les pays du Sud¹²⁷⁴, l'approche individuelle de la convention de 1951 s'avère impraticable. Lorsque la situation consiste en un déplacement de population comptant des dizaines, voire des centaines de milliers de personnes, le traitement et la détermination des réfugiés dépassent, alors, largement l'approche individuelle pour s'inscrire dans une procédure de groupe.

Le statut du H.C.R. prévoit, à cet égard, que "l'activité du Haut Commissaire (...) concerne en principe des groupes de réfugiés" (article 2), l'approche de groupe mettant l'accent sur la "nécessaire protection des réfugiés dénués de la protection de leur Etat d'origine, et évite les restrictions de la définition juridique"¹²⁷⁵. La conjonction de ces deux éléments de fait et de droit permet au H.C.R. de créer, pour désigner les réfugiés "hors-convention" bénéficiant, néanmoins, de sa protection, la notion de "personnes déplacées".

b - A caractère humanitaire -

L'Assemblée Générale requit le H.C.R. d'apporter son assistance humanitaire aux personnes indochinoises déplacées, par la Résolution 3455 du 9 décembre 1975¹²⁷⁶. Dans son rapport devant l'Assemblée Générale, le Haut Commissaire réaffirmait "le caractère éminemment humanitaire des activités du Haut Commissaire en faveur des réfugiés et personnes déplacées"¹²⁷⁷. Tout au long de ce rapport, les personnes déplacées sont citées en complément des réfugiés traditionnels.

¹²⁷⁴ - W. SHAWCROSS, Migrations de masse: le monde est un village, *in* Réfugiés, n°88, Janvier 1992, pp.26-29; Refugees : A crisis of mass displacement, pp.9-19, *in* Refugees: the dynamics of displacement, A report for the Independent Commission on International Humanitarian Issues, Zed Books, London, 1986, 152p..

¹²⁷⁵ - G. GOODWIN-GILL, *op.cit.*, p.8; F. SCHNYDER, Les aspects juridiques actuels du problème des réfugiés, pp.426-43, R.C.A.D.I, 1965-I, pp.339-450; S. AGA-KHAN, Legal problems relating to refugees and displaced persons, pp.306 et 339-43, R.C.A.D.I, 1976-I, pp.287-352.

¹²⁷⁶ - A.G.N.U, Résolution 3455 (XXX) du 9 déc. 1975.

¹²⁷⁷ - Rapport du Haut Commissaire devant l'Assemblée Générale, Résolution 3454, du 9 déc; 1975.

L'Assemblée Générale perçut cette distinction et, la reprenant à son compte, l'utilisa désormais, chaque rapport ultérieur du Haut Commissaire faisant conjointement référence aux réfugiés et aux personnes déplacées, et chaque résolution de l'Assemblée Générale revoyant l'action du H.C.R. pour l'année écoulée ou qui l'habilite particulièrement, dispose, désormais, pour les réfugiés et les personnes déplacées. En outre, plusieurs résolutions adoptées depuis 1975 concernent uniquement des personnes déplacées.

B - Compétence de fond -

La situation des personnes déplacées détermine la capacité d'intervention du H.C.R., aussi, les envisagerons-nous à présent (1) afin d'en préciser les traits particuliers (2).

1 - Situations génératrices de personnes déplacées -

Les déplacements forcés de population répondant à des phénomènes complexes et multiformes¹²⁷⁸, il en résulte une étonnante diversité de termes recouvrant des situations parfois identiques. Les notions familières de réfugiés ou d'exode massif sont fréquemment remplacées par les termes de flux de demandeurs d'asile, d'expulsion massive, de déplacements dûs à des catastrophes naturelles, de déplacement induit par le développement, de transfert de population ou d'échange de population, entre autres¹²⁷⁹.

Les résolutions de l'Assemblée Générale entérinant l'action du H.C.R., mettent en relief trois situations principales génératrices de mouvements de population ayant entraîné la qualification de personnes déplacées¹²⁸⁰ :

- les conflits, internes et externes,

1278 - Dossier sur Les personnes déplacées, in Réfugiés, n°103, 1996, 1; voir aussi H.C.R., Les réfugiés dans le monde, 1997, *op.cit.*, p.2.

1279 - H.C.R., Les réfugiés dans le monde, 1997, *op.cit.*, p.2.

1280 - J. DECORNOY, Réfugiés de la guerre et migrants de la paix, Une humanité sans domicile fixe, Le Monde Diplomatique, Fév 1996, pp.22-3.

- les situations graves de sécheresse et de famine, et
- les violations massives des droits de l'homme.

La diversité du vocabulaire correspond à la variété des phénomènes de déplacements massifs, tendant à masquer le besoin central de protection et le même droit de toutes ces personnes à être traitées d'une manière conforme aux normes de droits de l'homme et aux principes humanitaires¹²⁸¹.

Ces causes de déplacements massifs adviennent isolément, ou s'accumulent parfois¹²⁸². Il demeure, en outre, une situation encore théorique, car dans laquelle le H.C.R. n'est jamais intervenu, soit la survenance d'une catastrophe technologique, elle aussi susceptible de causer un déplacement massif de population¹²⁸³.

a - Conflits -

La "résolution-mère" traitant des personnes déplacées pour cause de conflit concerne les indochinois fuyant les exactions de Pol Pot puis des khmers rouges au Cambodge en 1975. Il s'agissait, en l'occurrence, d'un régime sanguinaire et dictatorial, l'intervention khmère au Cambodge, en 1979, internationalisant le conflit. Les victimes se réfugièrent dans tous les pays limitrophes, fuyant par mer et par terre. Les "boat-people" en faveur desquels la première résolution traitant des personnes déplacées fut adoptée, avaient fui les persécutions, à bord

¹²⁸¹ - H.C.R., Les réfugiés dans le monde, 1997, *op.cit.*, pp.2-3.

¹²⁸² - Conclusions and Decisions on International Protection, Report of the Forty-Fourth Session of the Executive Committee of the High Commissioner's Programme: U.N. doc A/AC.96/821, 12 oct 1993, dont le §(dd) "Recognizes that the underlying causes of population displacements are complex and interrelated and include poverty and economic disruption, political conflicts, ethnic and inter-communal tensions and environmental degradation, and that there is a need for the international community to address these causes in a concerted and comprehensive manner". Ces conclusions sont reproduites *in* I.J.R.L., vol 6, n°1, pp.123-135; Voir *supra*, l'exemple de la Corne de l'Afrique, catastrophe complexe mêlant divers facteurs humains et naturels dans la survenance d'une catastrophe, *supra*, Introduction, pp.45&s.

¹²⁸³ - Le H.C.R. n'intervint pas dans les déplacements de population consécutifs à l'explosion du réacteur de Tchernobyl, ni par la suite. L'ensemble des transferts fut pris en charge par l'U.R.S.S..

de petits bateaux. Etaient-ils des réfugiés au sens conventionnel ? Les avis sont partagés et la question n'est pas tranchée¹²⁸⁴.

En 1979, un rapport du Secrétaire Général des Nations Unies adopté par l'Assemblée Générale au terme de la Réunion Spéciale sur les Réfugiés et Personnes Déplacées en Asie du Sud-Est, invitait les Etats de la communauté internationale à accroître le nombre de réfugiés en provenance de cette région qu'ils accueilleraient¹²⁸⁵. Il les incitait, en outre, à élaborer des solutions au bénéfice des personnes déplacées dans cette région¹²⁸⁶.

Au Tchad, en 1984, une situation de guerre civile larvée ou ouverte selon les moments, se superposa à une grave sécheresse, provoquant de larges mouvements de population fuyant la guerre, en quête d'eau et de nourriture. Le H.C.R. utilisa la notion de personnes déplacées pour intervenir en faveur des victimes¹²⁸⁷. Celles-ci étant de nature mixte, il s'avéra, en l'espèce, impossible d'établir une distinction entre les victimes du conflit et celles de la sécheresse, la notion de personnes déplacées permit au H.C.R. d'intervenir sur une base humanitaire, sans devoir examiner plus avant les causes des mouvements de population.

L'Ethiopie¹²⁸⁸ bénéficia de l'assistance renouvelée du H.C.R. en 1980¹²⁸⁹ puis 1985¹²⁹⁰ sur la base de deux résolutions concernant particulièrement les personnes déplacées. Le terme désigne autant des Ethiopiens déplacés à l'intérieur du pays à cause de la guerre pour leur indépendance dans les provinces du Nord, que des Soudanais et

1284 - S. SUCHARITKUL, Quelques réflexions juridiques à l'égard des "boat-people" en tant que réfugiés politiques, A.F.D.I., 1989, pp.476-83; CHOOI FONG, Some legal aspects of the search for admission into other states of persons leaving the indo-chinese peninsula in small boats, B.Y.I.L. 1981, pp.52-108.

1285 - A.G.N.U, Résolution 34/62, Rapport du Secrétaire Général concernant la Réunion sur les Réfugiés et les Personnes Déplacées en Asie du Sud-Est, 17 déc. 1979.

1286 - *Idem*.

1287 - A.G.N.U, Résolution 39/106, Assistance d'urgence aux rapatriés et personnes déplacées au Tchad, 13 déc. 1985.

1288 - Voir *supra*, Introduction, Présentation du cas de la Corne de l'Afrique comme illustration d'une situation de catastrophe complexe mêlant des causes naturelles et anthropiques, pp.45&s; et H.C.R., Les réfugiés dans le monde, 1997, *op. cit.* p.102.

1289 - A.G.N.U, Résolution 35/183, Assistance aux personnes déplacées en Ethiopie, 13 déc. 1980.

1290 - A.G.N.U, Résolution 40/133, Assistance aux personnes déplacées en Ethiopie, 13 déc. 1985.

des Somaliens ayant fui leur Etat pour trouver refuge en Ethiopie. Toutes ces personnes fuyaient une situation dramatique de sécheresse aggravée par les tensions et conflits sévissant dans les différents Etats de la Corne de l'Afrique.

Le conflit ethnique qui ravage le Rwanda et le Burundi, laissant des centaines de milliers de réfugiés dans la peur, l'insécurité et des conditions de vie à peine minimales constitue le pire exemple contemporain des conséquences de conflits politiques et ethniques associés sur les populations civiles¹²⁹¹. Le retour des réfugiés n'est pas terminé, certains pays d'accueil utilisent la situation à des fins de politique interne et internationale¹²⁹². Du point de vue des civils, la situation peut se comparer, toute spécificité gardée, à celle prévalant dans l'ex-Yougoslavie¹²⁹³. Outre les conflits, sécheresses et famines engendrent de larges mouvements de population.

b - Sécheresses et famines -

Plus d'une vingtaine de résolutions du H.C.R., entérinées par l'Assemblée Générale, qualifient de personnes déplacées des personnes ayant dû fuir leur lieu de vie habituel à cause de sécheresses particulièrement sévères. Ainsi l'Ethiopie bénéficia, sur cette base, de l'assistance du H.C.R. en 1984, 1985 puis 1986 et 1987¹²⁹⁴ à nouveau. En 1985 les termes de la résolution sont particulièrement nets, évoquant "les effets dévastateurs de la sécheresse prolongée" qui font des personnes déplacées, des réfugiés et des rapatriés des "victimes de

¹²⁹¹ - Le H.C.R. estime à 423 000, le nombre de Rwandais dont on a perdu la trace et qui ne sont comptabilisés nulle part, voir H.C.R. Statistical Overview 1996, p.5, *op. cit.*

¹²⁹² - H.C.R., Les réfugiés dans le monde, 1995, *op. cit.*, pp.32-33; *Idem*, 1997, pp.20-22.

¹²⁹³ - *Idem*, pp. 133-137.

¹²⁹⁴ - Résolution 39/105, Assistance aux personnes déplacées en Ethiopie, du 14 déc. 1984; Résolution 40/133, Assistance aux personnes déplacées en Ethiopie, du 13 déc. 1985; Résolution 41/141, Assistance aux personnes déplacées et aux victimes de catastrophes naturelles en Ethiopie, du 4 déc. 1986; Résolution 42/139, Assistance aux personnes déplacées en Ethiopie, du 7 déc. 1987.

catastrophe naturelle" pour lesquelles "l'assistance du H.C.R." est requise pour "des activités de secours, de relèvement et de réinstallation"¹²⁹⁵.

Le Tchad fut aussi, de 1984 à 1987, sur la liste des interventions prioritaires du H.C.R.¹²⁹⁶, la résolution de 1984 reconnaît la mixité des causes ayant entraîné la fuite collective de la population. Elle cite les calamités naturelles qui, alliées aux phénomènes de guerre et de sécheresse, ont engendré une telle situation.

Djibouti bénéficia aussi de l'assistance du H.C.R. en 1983 à cause de la sécheresse implacable qui s'abattit sur l'Afrique de l'Est touchant aussi ses voisins éthiopien, ougandais, kenyan, somalien et soudanais¹²⁹⁷. A nouveau en 1986, des centaines de milliers d'Africains de l'Est se réfugièrent à Djibouti où arrivent de nombreux convois d'assistance humanitaires¹²⁹⁸.

Il s'avère, en matière écologique, parfois malaisé d'isoler une cause particulière qui serait commune à toutes les personnes en fuite. Dans les pays notamment africains, mais aussi latino-américains, l'addition des causes oblige à les considérer ensemble, au risque sinon de les rejeter toutes¹²⁹⁹. Au Tchad et en Ethiopie les raisons politiques, économiques et naturelles s'entremêlent pour aboutir à un environnement invivable, illustrant la complexité des situations auxquelles le H.C.R. doit faire face¹³⁰⁰.

Parmi les diverses interventions du H.C.R., il convient, encore de noter celle en faveur de l'Afrique Australe en 1987, suivie d'une Conférence Internationale dont l'objet visait à régler le sort des milliers

1295 - Résolution 40/133, Assistance aux personnes déplacées en Ethiopie, 13 déc. 1985.

1296 - Résolution 39/106, Assistance d'urgence aux rapatriés et personnes déplacées au Tchad, 14 déc. 1984; Résolution 40/136, Assistance d'urgence aux rapatriés et personnes déplacées au Tchad, 13 déc. 1985; Résolution 41/140, Assistance d'urgence aux rapatriés volontaires et personnes déplacées au Tchad, 4 déc. 1986; Résolution 42/128, Assistance d'urgence aux rapatriés volontaires et personnes déplacées au Tchad, 7 déc. 1987;

1297 - Résolution 38/216, Assistance aux régions victimes de la sécheresse à Djibouti, Ethiopie, Kenya, Ouganda, Somalie et Soudan, 20 décembre 1983.

1298 - Résolution 41/137, Aide humanitaire aux réfugiés à Djibouti, 4 décembre 1986.

1299 - Voir M. PRIEUR, p.730, §932; et *supra*, Part.I, Titre 2, Chap.1, sect.1, §2, A, 1 - Un dommage diffus, et sect 2, §2 - Les caractères de la catastrophe écologique.

1300 - Voir *supra* Introduction, II, A, 1, b, ii - La Corne de l'Afrique, exemple de catastrophe écologique complexe.

de rapatriés et personnes déplacées¹³⁰¹: l'indépendance de la Namibie, la cessation des combats en Angola et au Mozambique, incitèrent des milliers de personnes à quitter les camps précaires de réfugiés pour se réinstaller dans leur Etat d'origine, avec l'aide et sous la surveillance de la communauté internationale, des Nations Unies et du H.C.R.¹³⁰².

Enfin l'Amérique Centrale semble, à l'analyse des résolutions, la grande oubliée du H.C.R. Cependant, une résolution de 1987¹³⁰³ indique l'inverse, conflits et catastrophes naturelles se combinent, encore, pour envoyer sur les routes des milliers de personnes dépourvues du minimum vital. Au cours des années 1980, plus de deux millions de personnes étaient déracinées par les guerres civiles faisant rage en El Salvador, au Guatemala et au Nicaragua.

Tous les pays de la région progressivement touchés par les mouvements de réfugiés mirent en place, en 1989, le CIREFCA, Conférence Internationale sur les Réfugiés Centraméricains¹³⁰⁴. Le Plan d'Action s'y attachant poursuit un triple objet : demander le libre retour des réfugiés, que les pays d'accueil aident les réfugiés qui ne pouvaient rentrer chez eux, et permettre la mise en place de programmes de développement au bénéfice des réfugiés, des déplacés, des apatrides et de la population locale¹³⁰⁵. Ce Plan d'Action prouva son efficacité dans la résolution des problèmes liés à l'afflux massif de réfugiés.

Une résolution de 1980¹³⁰⁶ concernant particulièrement les enfants réfugiés et déplacés, recommande une action spécifique du H.C.R. en leur faveur¹³⁰⁷. Il est encore à noter un rapport du Conseil Economique et Social de 1985 relatif à l'assistance économique spéciale, à l'aide humanitaire et aux secours en cas de catastrophe¹³⁰⁸

1301 - Conférence Internationale sur l'Afrique Australe, 1988, voir le Rapport du H.C.R.

1302 - Rapatriement et réintégration au Mozambique, *in* Les réfugiés dans le monde, En quête de solutions, *op. cit.* pp.174-5.

1303 - A.G.N.U, Résolution 42/110, Assistance aux réfugiés, rapatriés et personnes déplacées en Amérique Centrale, 7 décembre 1987.

1304 - CIREFCA : résoudre le problème des réfugiés d'Amérique Centrale, *in* Les réfugiés dans le monde, *op.cit.* pp.50-51.

1305 - *Idem.*

1306 - A.G.N.U, Résolution 35/187, Enfants réfugiés et déplacés, 15 décembre 1980.

1307 - L'UNICEF joue un rôle prépondérant en ce domaine, voir le Rapport Annuel, 1997.

1308 - ECOSOC, E/1985/Add, Sup/A, 1985.

contenant l'ensemble des rapports oraux sur ces questions présentant les positions différentes des représentants des Etats dans ce domaine, notamment sur le rôle que peuvent y tenir les Nations Unies par le biais de ses organes spécialisés et subsidiaires tels que le H.C.R.

Le fait qu'une même résolution concerne, à la fois, les réfugiés et les personnes déplacées indique que les soins délivrés par le H.C.R. aux uns et aux autres sont équivalents. Leur différence de statut juridique n'affecte pas le traitement et les soins matériels dont ils bénéficient sur un pied d'égalité, mais affecte leur traitement juridique et leur avenir : les réfugiés peuvent tenter d'obtenir le statut de réfugié conventionnel, alors que les personnes qualifiées de déplacées n'y ont pas accès. Les violations des droits de l'homme et des libertés fondamentales constituent une cause fréquente de mouvements de population dans le monde.

c - Violations des droits de l'homme -

La relation entre mouvement de réfugiés et violation des droits fondamentaux fut mise en relief par S. AGA KHAN, ancien Haut-Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés, qui publia pour l'ECOSOC, au nom de la Commission des Droits de l'Homme, un important rapport intitulé "Les droits de l'Homme et les exodes massifs"¹³⁰⁹. Selon ce rapport, "la violation des droits de l'homme représente (...) la cause essentielle (...) du déplacement massif de population, et cette relation fondamentale est trop souvent sous-estimée"¹³¹⁰.

Ce rapport fait nettement ressortir le lien direct existant entre la violation des droits de l'homme par un Etat et la fuite de sa population

¹³⁰⁹ - S. AGA KHAN, Rapporteur Spécial, Questions de la violation des droits de l'homme et des libertés fondamentales où qu'elles se produisent dans le monde en particulier dans les pays et territoires coloniaux et dépendants - Les droits de l'homme et les exodes massifs, ECOSOC, Commission des Droits de l'Homme, Doc E/CN.4/1503, 17 février 1982. Ce rapport fut ensuite transmis à l'A.G. qui appointa un Groupe de Travail qui établit plusieurs recommandations, voir aussi, F.M. DENG, Comprehensive study on the human rights issues related to internally displaced persons, U.N. Geneva, 1993, 71p, UN E/CN.4/1993/35.

¹³¹⁰ - H.C.R. Les réfugiés dans le monde, *op. cit.*, pp.57-8.

afin d'échapper aux exactions du régime¹³¹¹. Après une rapide analyse des articles de la Déclaration Universelle et la façon dont les droits énoncés sont transcrits dans les faits¹³¹², le Rapporteur Spécial propose une vue générale de la question : lorsque le contrat social entre un Etat et sa population est rompu temporairement ou définitivement, les tensions se cristallisent jusqu'à l'explosion.

Différents "facteurs internes d'incitation au départ"¹³¹³ tels que la guerre, l'oppression, l'anarchie, l'accroissement de la population, l'insécurité et la pénurie alimentaire, l'augmentation des prix, l'inflation, le chômage et la détérioration écologique¹³¹⁴, s'allient à des "facteurs externes d'incitation au départ"¹³¹⁵ qui exercent un pouvoir d'attraction très fort sur des populations fragilisées.

La violation des droits de l'homme incite, dans une certaine mesure, les victimes à partir, car sentant que leur sort inspire la compassion à l'étranger, elles espèrent y trouver des conditions de vie décentes. Les institutions démocratiques du Nord apparaissent comme les garanties d'un traitement équitable notamment pour les minorités persécutées bien que l'érosion des principes régissant le droit d'asile alliée à la peur des réfugiés économiques, dénaturent l'institution pourtant ancienne et solide de l'asile¹³¹⁶. Les abus, les inégalités économiques et l'accroissement continu des candidats à l'asile, contribuent au rétrécissement de cette institution. La fuite des hommes devant leur intolérance réciproque demeure confirmée comme un droit fondamental, celui d'être candidat à l'asile, loin du droit de se voir accorder l'asile¹³¹⁷.

L'auteur du rapport, reconnaissant cet état de fait, préconise un traitement de fond plutôt que des mesures de circonstances vaguement adaptées¹³¹⁸. Etablir une liaison entre les pays d'origine des réfugiés ("causes") et les pays d'accueil ("effets") lui semble essentiel

1311 - E.G. FERRIS, *Beyond borders : refugees, migrants and human rights in the post-cold war era*, W.C.C. Pub, Geneva, 1993, 310p.

1312 - *Idem*, pp.12-18

1313 - *Idem*, p.21, §70.

1314 - *Idem*, pp. 20-21

1315 - *Idem*, p. 23, §80.

1316 - Voir *infra*, section 3,§1 - Les pratiques de l'Europe et de l'Amérique du Nord en matière de réfugiés et de personnes déplacées.

1317 - Voir *supra*, Part.I, Titre 1, Chap.1, sect.1, §2,B,1,d - Droit d'asile ou droit à l'asile ?

1318 - S. AGA KHAN, *op.cit.* p.33, §123.

afin de prévenir ces causes à la source¹³¹⁹. Le Haut Commissariat pour les Réfugiés partage ce point de vue, préconisant de s'atteler à réduire les causes profondes des exodes massifs afin de les éviter, plutôt que de s'en tenir à un traitement ponctuel de chaque situation survenue¹³²⁰, car "outre le lien entre les droits de l'homme et la paix, l'inclusion de normes en matière de droits de l'homme et de protection contribue à fixer le rythme auquel le problème des réfugiés ou le problème des déplacements involontaires peut aboutir à une solution viable"¹³²¹.

Cette conception s'avère difficile à mettre en oeuvre pour le H.C.R. qui n'en possède les moyens ni juridiques, ni pécuniaires, des raisons politiques, économiques et structurelles gênant, en outre, la traduction pratique de cette conception intégrée. S'il est inutile de préciser des raisons politiques et économiques évidentes, il paraît, par contre, intéressant de s'arrêter sur les éléments structurels propres aux Nations Unies. L'organigramme des Nations Unies fut conçu de façon verticale plus qu'horizontale: la répartition des tâches et compétences à l'intérieur de l'organisation s'avérant relativement stricte afin d'obtenir une certaine efficacité.

La façon dont les compétences sont réparties au sein de l'organisation empêchent le H.C.R. d'oeuvrer dans le domaine du développement pour s'en tenir aux questions circonstanciées des réfugiés¹³²². S'attaquer aux causes profondes des exodes massifs induit le développement politique, économique et social de chaque Etat qui génère ou accueille des réfugiés, or, le H.C.R. est incompetent en matière de développement, restreint à un rôle de proposition, de réveil des opinions, à une fonction d'avocat dépourvu de moyens d'action au fond.

1319 - *Idem*, p.34, §128.

1320 - Les réfugiés dans le monde, En quête de solutions, pp.240-242, H.C.R. La Découverte, Paris, 1995, 264p; Jan PRONK, Linking Aid and Human Rights, in *Development: Seeds of Change*, 1984, 3, pp.72-74 ; M. BOSSUYT, Pour une politique intégrée en matière de réfugiés mieux adaptée aux circonstances actuelles, R.T.D.H, 1990-1, pp.257-265.

1321 - Note sur la Protection Internationale, Comité Exécutif du programme du Haut Commissaire, 47^{ème} session, §20, p.7, Doc A/AC.96/863, 1^{er} juillet 1996.

1322 - Domaine d'intervention du Programme des Nations Unies pour le Développement, PNUD.

En outre, tant que les autres institutions des Nations Unies, et notamment les institutions financières, refuseront de considérer l'aspect social et humain de leurs programmes, les actions de développement demeureront marginales, et les actions ponctuelles de secours, nécessaires. La récente réorganisation du Département Humanitaire des Nations Unies peut favoriser un rapprochement entre opérations de secours et actions de développement¹³²³. Outre les violations des droits de l'homme, les catastrophes industrielles et technologiques, constituent une source non négligeable d'exodes massifs.

d - Catastrophes industrielles -

Le H.C.R. n'est encore jamais intervenu pour porter secours à des victimes de catastrophes non naturelles telles que Tchernobyl ou Bhopal. On peut, toutefois, par interprétation, estimer qu'il serait compétent pour le faire car, une catastrophe, quelle que soit son origine, forçant des groupes de population à fuir leur lieu de vie normal, pourquoi établir une distinction autorisant l'intervention du H.C.R. dans tel cas et non dans tel autre ? Une telle intervention du H.C.R. nécessiterait une autorisation de l'Assemblée Générale, ni plus ni moins que pour les autres situations dans lesquelles il intervient déjà. Cette projection apparaît plausible demeure, cependant, en l'absence de précédent, de l'ordre des possibilités.

Si divers facteurs peuvent créer de larges mouvements de population requérant l'intervention du Haut Commissariat pour les Réfugiés, les personnes contraintes au déplacement partagent, quelle que soit la cause de leur déplacement, des qualités communes qu'il convient d'envisager à présent¹³²⁴.

2 - Caractéristiques des personnes déplacées -

¹³²³ - Rapport de la Deuxième Session du Comité Permanent, Comité Exécutif du Programme du Haut Commissaire, 47^{ème} session, §17-18, A/AC.96/862, 10-11 avril 1996, p.4.

¹³²⁴ - Voir *supra*, Part.I, Titre 2, Chap.1, sect.2, §1, A, 2, c - En faveur d'une notion unique de catastrophe écologique.

La notion de personnes déplacées fut utilisée par le Comité Exécutif du H.C.R. en 1976 pour désigner les chercheurs d'asile fuyant les massacres khmers à bord de petits bateaux¹³²⁵. En 1977, elle se référait expressément aux personnes fuyant l'Indochine¹³²⁶ puis, réutilisée dans des situations diverses quant à leurs causes, les victimes présentant des caractéristiques communes :

- de faire l'objet d'une détermination collective,
- d'avoir, le plus souvent, franchi une frontière internationale, et
- de nécessiter une protection immédiate.

a - Détermination collective -

L'arrivée soudaine dans un Etat, le plus souvent en développement, de dizaines ou centaines de milliers de réfugiés interdit toute procédure individuelle. L'ensemble des arrivants, menacés dans leur vie ou leur sûreté¹³²⁷, recherchent un abri temporaire leur permettant d'attendre que le plus fort de la catastrophe soit passé pour s'en retourner dans leur Etat¹³²⁸.

La création du Bangladesh poussa près de dix millions de personnes à chercher refuge en Inde; en 1984, la famine et la guerre larvée en Ethiopie força plus d'un million de personnes au départ; l'invasion soviétique en Afghanistan a entraîné, depuis 1979, le départ de plus de deux millions de personnes, soit plus d'un quart de la population vers le Pakistan; les sécheresses répétées sévissant dans la Corne de l'Afrique entraînent, depuis quinze ans, des mouvements cycliques de population dans un sens puis dans l'autre. Les exemples sont légion de mouvements de population collectifs.

Créée pour les encadrer, la notion de personnes déplacées ne concerne précisément que des situations collectives d'exode massif, à

¹³²⁵ - UN Doc A/AC 96/534, § 87 (f).

¹³²⁶ - UN Doc A/AC 96/549, § 36 (b).

¹³²⁷ - L. GORDENKER, *Refugees in international politics*, Chap.4 - Causal elements in contemporary refugee incidents, pp.62-88, Croom Helm, London, 1987, 220p; A.SUHRKE, *Global refugee movements and strategies of response*, Chap.8, pp.157-173, M. Kritz Ed., Lexington, Mass, 1983.

¹³²⁸ - Voir *supra*, Part^e1, Titre 2, Chap.2, sect.1, §2, A, 2 - Atteinte au groupe.

l'exclusion de mouvement individuel ou isolé. En qualifiant les bénéficiaires de son intervention, le H.C.R. détermine la nature de son action, le caractère collectif des personnes déplacées induisant une action, *a priori* temporaire et matérielle.

b - Franchissement d'une frontière -

A l'origine, seules les personnes ayant quitté leur Etat pouvaient être qualifiées de personnes déplacées et bénéficier de l'aide du H.C.R. Cette attitude procède de la volonté de la communauté internationale, relayée par le H.C.R., de conserver aux personnes déplacées, un caractère exceptionnel, ne voulant pas ouvrir cette catégorie trop largement afin que ce titre conserve un contenu réel. Le fait d'édicter certaines limites pour pouvoir bénéficier de l'appellation de personnes déplacées visait, au départ, à énoncer les contours d'une notion inexistante, et ensuite, à lui conserver une valeur en fait et en droit. Les situations génératrices de larges mouvements de population étaient, en outre, essentiellement internationales à cause, notamment, du découpage de l'Afrique en Etats souverains dans la période de décolonisation.

Au fil des années cependant, cette condition souffrit quelques exceptions¹³²⁹, demeurant règle générale, le caractère international des exodes massifs n'est plus une condition absolue. Le H.C.R. intervint, en effet, quelques fois en faveur de populations déplacées à l'intérieur d'un Etat, ainsi au Tchad, en 1984, en faveur des "victimes des calamités naturelles" qui survenant en plus d'une "situation particulièrement difficile due au fait de la guerre et de la sécheresse"¹³³⁰; en 1984 toujours, en Ethiopie, la sécheresse s'ajoutant aux conflits internes jeta des dizaines de milliers de personnes sur les routes qui choisirent, après plusieurs mois en camps, de réintégrer leur pays l'année suivante.

Dans ces cas, le H.C.R. intervint par l'organisation et la mise en place "d'assistance humanitaire pour des activités de secours, de relèvement et de réinstallation" au bénéfice des "personnes déplacées

¹³²⁹ - Seeking sanctuary: Displaced People within Developing Countries, Chap.9, pp.115-129, in Refugees: the Dynamics of Displacement, A report of the Independent Commission on International Humanitarian Issues, Zed Books, London, 1986, 152p.

¹³³⁰ - A.G.N.U, Résolution 39/106, Assistance d'urgence aux rapatriés et personnes déplacées au Tchad, 14 décembre 1984.

et victimes de catastrophes naturelles ainsi qu'aux rapatriés et réfugiés"¹³³¹.

Si les déplacements internes s'avèrent souvent dûs à un conflit armé ou à des actes de violence¹³³², de nombreuses autres circonstances s'y ajoutent tels que les grands travaux de développement, barrages ou développement urbain, les projets forestiers et miniers ou des modifications de l'occupation des sols qui ont forcé, ces dernières années, le déplacement de millions de personnes¹³³³.

Le caractère essentiellement interne de ces situations n'empêcha pas l'intervention du H.C.R., autorisée par l'Assemblée Générale, cette attitude correspondant au souci d'efficacité, de réalisme et d'humanité animant le H.C.R. dans le cadre de l'article 2 précité de son Statut¹³³⁴. Si le franchissement d'une frontière internationale par les victimes d'une catastrophe constitue, *a priori*, la règle pour que ces personnes puissent être qualifiées de personnes déplacées, cette règle n'est pas absolue, s'adaptant en fonction des situations¹³³⁵, la qualification ou non de personnes déplacées ressortit, principalement du Haut Commissaire¹³³⁶.

Le concept de "personnes déplacées à l'intérieur" fait l'objet d'une large utilisation bien qu'un flou étonnant continue d'entourer le sens précis qu'il convient de lui conférer. Le Haut Commissaire observa que "l'ampleur et la portée de ce problème, la souffrance humaine qui le sous-tend, ainsi que son incidence sur la paix et la sécurité

¹³³¹ - A.G.N.U, Résolution 40/133, Assistance aux personnes déplacées en Ethiopie, 13 déc. 1985.

¹³³² - Le nombre des personnes déplacées à l'intérieur de la Colombie est monté en flèche en 1996 et 1997, pour atteindre 900 000 personnes mi-1997. Ce déplacement massif est dû à l'intensification de la violence politique exercée par les forces armées du pays, par des milices officieuses, des guerilleros rebelles et les puissants cartels de la drogue, voir H.C.R., Les réfugiés dans le monde, 1997, p.109-111, Déplacement interne en Colombie..

¹³³³ - La Banque Mondiale estime qu'entre 90 et 100 millions de personnes furent déplacées de force dans le monde entier ces dix dernières années, voir H.C.R., Les réfugiés dans le monde, 1997, *op. cit.*, pp.100-1.

¹³³⁴ - Voir Annexe 2.

¹³³⁵ - Geography and refugee policy, R.A.M. GARDNER & G.A. LOWMAN Ed, Royal Geographical Society, London, 1993, 27p.

¹³³⁶ - Voir le Tableau du nombre des déplacés internes pris en charge par le H.C.R., en milliers, *in* H.C.R., Les personnes déplacées..., 1997, *op. cit.* p.119.

internationales ont à juste titre fait du déplacement interne une préoccupation internationale majeure"¹³³⁷.

La communauté internationale n'a pas arrêté de définition juridique officielle du terme bien que différents efforts y tendent, les définitions proposées trop larges ou trop étroites ne s'avèrent pas opérationnelles¹³³⁸. Il n'est, en outre, pas toujours aisé de distinguer les réfugiés des personnes déplacées de l'intérieur comme l'a montré la situation au Kivu, dans l'Est du Zaïre, en 1997 qui mit aussi l'accent sur la sensibilité politique de la question des déplacements internes de population et du droit de la communauté internationale à les encadrer¹³³⁹.

Quelque soit la cause de leur déplacement, une large portion de la population mondiale déplacée à l'intérieur d'un Etat vit le drame de l'insécurité, physique, matérielle, morale, psychologique et juridique, alors que ceux ayant franchi la frontière jouiront, probablement, d'une meilleure protection que les personnes demeurées à l'intérieur de l'Etat. Le Secrétaire Général des Nations Unies le remarquait en 1996, déclarant qu'"il est inadmissible que ceux qui ont pu passer la frontière bénéficient des règles du droit international, alors que, parfois à quelques centaines de mètres de là, ceux qui n'ont pu quitter leur pays restent sans protection"¹³⁴⁰.

La tendance à l'internationalisation du phénomène des personnes déplacées se confirme depuis dix ans : le Secrétaire Général des Nations Unies a maintenu en poste, ces cinq dernières années, un représentant des personnes déplacées, Francis DENG. Un groupe d'étude inter-organisations sur les personnes déplacées fut créé et placé sous la présidence du Département aux Affaires Humanitaires des Nations Unies, marquant le souci de la communauté internationale sur ce point.

¹³³⁷ - S. OGATA, "Statement at a roundtable discussion on United Nations human rights protection of internally displaced persons", Nyon, fév.1993.

¹³³⁸ - H.C.R., Les réfugiés dans le monde, 1997, *op. cit.* p.99.

¹³³⁹ - *Idem*, p.20-23.

¹³⁴⁰ - B. BOUTROS- GHALI, Communiqué de presse des Nations Unies, SG/SM/5866, janvier 1996.

Une des questions afférentes consiste à déterminer si le H.C.R., ou un autre organisme, doit être officiellement chargé de la protection des personnes déplacées à l'intérieur, la tendance parmi les O.N.G. est de considérer les personnes déplacées à l'intérieur comme un problème distinct de celui des réfugiés¹³⁴¹, alors qu'un document du H.C.R. remarquait que "dans la mesure où les flux de réfugiés et les déplacements internes ont les mêmes causes, il n'y a guère de raison de s'occuper uniquement des aspects transfrontières des mouvements forcés de population, que ce soit en ce qui concerne les besoins humanitaires immédiats ou la recherche de solutions"¹³⁴².

S. OGATA, Haut Commissaire, souligne que "la similitude entre le sort des personnes déplacées à l'intérieur et celui des réfugiés a de plus en plus conduit le H.C.R. à étendre ses compétences humanitaires aux cas de déplacement interne"¹³⁴³. Cette déclaration confirme l'évolution de la pratique du H.C.R. depuis les années 1960 et 1970¹³⁴⁴, celui-ci insistant sur la responsabilité des Etats, signifiant que les gouvernements et les autres acteurs des pays d'origine ont le devoir primordial d'agir de manière à prévenir et à résoudre les problèmes de réfugiés¹³⁴⁵, mais que devant l'accroissement du nombre de personnes concernées, la communauté internationale doit s'en préoccuper indistinctement.

Dans cette optique, le H.C.R. établit, en 1993, un ensemble de principes directeurs visant à clarifier les conditions dans lesquelles l'organisation entreprendrait des actions en faveur des personnes déplacées à l'intérieur:

- premièrement, le H.C.R. est l'organisation la mieux placée pour assumer la responsabilité de prise en charge des personnes déplacées à l'intérieur;

- deuxièmement, le H.C.R. peut travailler avec des personnes déplacées à l'intérieur si elles vivent avec une population réfugiée et ont un besoin identique de protection et d'assistance;

1341 - Qui doit prendre en charge le sort des personnes déplacées à l'intérieur ? in H.C.R., Les réfugiés dans le monde, 1997, *op. cit.*, pp.116-8.

1342 - *Idem*, p.117

1343 - S. OGATA, "Statement at a roundtable discussion on United Nations human rights protection of internally displaced persons", Nyon, fév.1993.

1344 - Voir *supra*, A,3 - Des "bons offices" aux "personnes déplacées".

1345 - Cette conception émergea à la fin des années 1970 à propos des pays de l'ex-Indochine. Le terme américain de "root causes" est significatif.

- troisièmement, le H.C.R. peut étendre le bénéfice de ses activités aux personnes déplacées à l'intérieur lorsque les mêmes causes ont produit des mouvements de population à la fois internes et externes, comme ce fut le cas en Bosnie;

- et "quatrièmement et dernièrement, le H.C.R. peut être amené à participer à des situations de déplacement interne lorsqu'il existe un potentiel de mouvement transfrontière et que la fourniture d'une protection et d'une assistance aux personnes déplacées à l'intérieur peut permettre à ces dernières de rester en toute sécurité dans leur pays"¹³⁴⁶, ainsi au Sri Lanka.

Il apparaît, dès lors, si la tendance consiste à étendre le bénéfice de la protection du H.C.R. aux populations déplacées à l'intérieur, celui-ci rappelle fermement aux Etats que la protection de leur population ressortit d'abord et avant tout de leur propre responsabilité et qu'aucune organisation ne pouvant valablement se substituer à eux dans la protection de leurs citoyens¹³⁴⁷.

La question des personnes déplacées à l'intérieur d'un Etat se trouve, de fait, partagée entre une prise en charge grandissante par la communauté internationale et une réticence de celle-ci à se substituer à l'Etat défaillant. L'accroissement du nombre des populations déplacées à l'intérieur force cette communauté à une action tendant à se rapprocher de celle dispensée en faveur des réfugiés conventionnels. La responsabilité première de l'Etat est réaffirmée, à charge pour les organisations notamment politiques de la stimuler concrètement.

Le caractère temporaire du déplacement mérite une égale attention.

c - Déplacement temporaire -

Le déplacement de la population, en général, limité dans le temps, peut durer de quelques semaines à quelques mois selon les événements, la plupart des situations étant de courte durée, certaines, telles que l'Indochine, la Colombie, l'Ethiopie ou le Soudan s'étendent

¹³⁴⁶ - Qui doit prendre en charge le sort des personnes déplacées à l'intérieur ? *op.cit.*p.117.

¹³⁴⁷ - *Idem*, p.118.

dans le temps, les personnes déplacées demeurant parfois plusieurs années sans pouvoir rejoindre leur lieu de vie antérieur¹³⁴⁸.

Le sort de ces personnes se révèle délicat à régler car, d'un côté, le retour dans leur pays d'origine demeure impossible, et de l'autre, leur accueil définitif par un autre Etat n'est pas envisageable. Ainsi des personnes ayant fui l'Indochine sont demeurées parfois plus de dix ans en camp, sans pouvoir être accueillies définitivement et sans vouloir retourner dans leur pays d'origine, ni pouvoir s'installer sur place¹³⁴⁹. La solution pour ces personnes réside dans la résolution du conflit: l'organisation d'élections au Cambodge en 1993 et le retour à la vie normale au Vietnam permirent le retour de milliers de réfugiés qui attendaient en Thaïlande, en Malaisie ou à Singapour.

Le cas indo-chinois, exceptionnel par sa violence, sa durée et le nombre des personnes ayant fui, trace, néanmoins, les limites de la notion de personnes déplacées qui ne permet pas une résolution de toutes les situations, apportant seulement une réponse ponctuelle.

Quel bénéfice induit, dès lors, la qualification de personnes déplacées ? Permet-elle une protection, quel intérêt présente cette qualification pour les victimes, quels en sont les enjeux pour les Etats et le H.C.R. ?

§ 2 - Protection et assistance accordées aux personnes déplacées -

La situation des personnes déplacées se révèle plus complexe que celle des réfugiés statutaires dans la mesure où elles demeurent sous la juridiction de leur Etat national, le lien juridique entre l'Etat et l'individu déplacé demeurant¹³⁵⁰. Les organisations internationales peuvent-elles se substituer à l'Etat national défaillant dans son rôle de protection ?

La communauté internationale a choisi d'éviter le débat frontal en se concentrant sur les aspects matériels des opérations, le volet principal de l'action internationale en faveur des déplacées consistant

¹³⁴⁸ - Voir *supra*, Part.I, Titre 2, Chap.1, sect.1, §2, B - le dommage dans le temps.

¹³⁴⁹ - H.C.R., Les réfugiés dans le monde, 1997, *op. cit.* pp.152&s, Problèmes de retour.

¹³⁵⁰ - Voir *supra*, Part I, Titre 1, Chap.1, sect.1, §2, A, 1, d - Bénéfice de la protection du pays d'origine.

à protéger les populations déplacées, plus qu'à les nourrir ou les vêtir¹³⁵¹. L'action du H.C.R. en faveur des personnes déplacées comprend, ainsi, deux volets, l'un matériel, l'autre juridique.

A - Assistance matérielle -

L'assistance matérielle du H.C.R. aux réfugiés et personnes déplacées comprend les opérations d'urgence, et divers programmes de rapatriement volontaire, ou visant à rendre les personnes assistées autonomes par rapport aux Etats d'accueil et au H.C.R., ainsi que des mesures d'éducation, de conseil, de remise en état de l'environnement et de réhabilitation des réfugiés handicapés.

Bien que la recherche de solutions durables aux problèmes des réfugiés constitue le but ultime du H.C.R., priorité est donnée, dans le court terme, à la survie et à l'entretien physique et moral des réfugiés et personnes déplacées. Elle requiert une assistance matérielle par la construction de camps viables induisant des points d'eau, des latrines, des circulations, la construction d'abris, l'organisation de la vie quotidienne, le ramassage des déchets, la présence d'une équipe médicale, ainsi que l'alimentation du camp en eau, nourriture, couvertures, ustensiles, médicaments, etc... Ces soins visent à ce que la population retrouve un état de santé viable en évitant la propagation de virus et d'épidémies que favorisent les conditions de vie précaire et la concentration de population¹³⁵².

L'assistance pratique du H.C.R. est diverse allant de la fourniture d'outils et de couvertures, à la logistique d'un camp, ou l'organisation de classes et de séances d'information. Si les services que le H.C.R. peut offrir sont variés, ils s'adaptent à chaque situation en fonction de son ampleur, de sa nature, de sa durée, de la localisation géographique, des populations concernées, de la coopération avec d'autres

¹³⁵¹ - H.C.R., *Les réfugiés dans le monde*, 1997, *op. cit.*, p.129.

¹³⁵² - Voir à cet égard les rapports d'activité annuels du H.C.R., le dernier présenté à l'Assemblée Générale en 1997 fait apparaître, pour 1996, \$1 145 038 373 de dépenses, *in* Etat des recettes et des dépenses et variations des réserves et du solde des fonds au 31 déc.1996, Fonds constitués au moyen de contributions volontaires gérés par le Haut Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés, A.G.N.U., A/AC.96/883, 14 juillet 1997, p.14.

organisations locales ou internationales, ainsi que du climat général et des relations avec l'Etat d'accueil.

Le H.C.R. tend, en outre à instaurer, dès le début des opérations, des programmes visant à épargner les impacts négatifs sur l'environnement d'accueil de l'accueil massif de population. Quatre catégories d'effets négatifs furent répertoriées¹³⁵³ :

- les impacts directs : dommages aux écosystèmes, forêts et ressources en eau prioritairement, pollution générale autour des camps y compris la dégradation des sols;

- les impacts indirects : dérangement des marchés locaux et régionaux, augmentation des prix, perturbation des systèmes sociaux aux alentours des camps, et manque de respect aux règles collectives;

- détérioration des conditions environnementales influant sur la santé : problèmes de drainage des eaux usées, approvisionnement en eau et air, risques encourus par les femmes collectant le bois loin des camps;

- accrochages entre la population d'accueil et la population réfugiée entraînant des conséquences politiques.

La nature des relations entre l'Etat d'accueil, la population réfugiée et le H.C.R. influent sur le rôle de ce dernier : certains Etats coopèrent au mieux de leurs possibilités, d'autres *a minima*, tandis que d'autres encore, cherchent à tirer quelque bénéfice de la présence du H.C.R. et des populations déplacées sur leur territoire. Le H.C.R. tente au maximum d'associer d'autres organisations, du système des Nations Unies ou non-gouvernementales aux opérations menées¹³⁵⁴. L'objectif est double : se soulager du poids financier et matériel de l'opération ce qui lui permet d'envisager d'autres opérations, et préparer le passage du relais dans l'avenir¹³⁵⁵. Car le H.C.R. ne peut, en principe, mener que des opérations d'urgence et non des actions structurelles à long terme, la coopération, notamment avec des organisations non

1353 - Environmentally-induced population displacements and environmental impacts resulting from mass migrations, pp.42-43, UNHCR,IOM,RPG, *op. cit.*

1354 - Exemple de coopération avec l'A.I.C.F au Soudan, voir Fin d'un exode, *in* Réfugiés, n°91, déc. 1992, p.44; autre exemple de coopération du H.C.R. avec le Comité International de Sauvetage, Une O.N.G austère, *in* Réfugiés, n°89, mai 1992, p.41; ou encore avec ECHO, Une réponse rapide, *in* Réfugiés, n°93, Août 1993, p. 46.

1355 - C. RUTHSTRÖM-RUIN, Beyond Europe : the globalization of refugee aid, Lund University press, Lund, 1993, 304p.

gouvernementales, permettant au H.C.R. de se retirer progressivement d'une situation.

Outre l'aspect matériel, le H.C.R. apporte aux réfugiés et personnes déplacées une assistance juridique, mettant à la disposition des personnes en bute à des difficultés administratives, ou impliquées dans des procès relatifs au statut de réfugié, des avocats expérimentés et gratuits. L'aide apportée par le H.C.R. aux réfugiés et personnes déplacées se double éventuellement d'une protection juridique.

B - Protection juridique -

L'octroi par le H.C.R. de la qualification de "personnes déplacées" à un groupe de personnes lui permet de leur accorder sa protection¹³⁵⁶, laquelle consiste "avant tout à garantir les droits fondamentaux de l'homme, ainsi que la sécurité et la protection élémentaires des victimes de toutes les parties à un conflit"¹³⁵⁷. Ces personnes bénéficient d'une esquisse de statut, d'un "presque label" opposable aux différents acteurs de la communauté internationale, mais la protection du H.C.R. aux personnes déplacées n'induit, cependant, pas la reconnaissance d'un statut juridique à proprement parler.

La qualification de "personnes déplacées" apparaît, *a priori*, sans conséquence juridique "lourde", le H.C.R. ayant vocation à exercer une fonction de protection¹³⁵⁸ sur les personnes dont il a la charge, ce qui

1356 - Conclusions and Decisions on International Protection, Report of the 44th Session of the Executive Committee of the High Commissioner's Programme: U.N. doc A/AC.96/821, 12 Oct 1993, §19-28, qui déclare : "supports the further exploration by the High Commissioner and States of various asylum strategies, such as temporary protection, in relation to persons compelled to flee their countries in large numbers and who are in need of international protection, pending the identification of an appropriate solution, and reaffirms the importance of Executive Committee Conclusion n°22 (XXXII) on Protection of Asylum-Seekers in Situations of Large-Scale Influx".

1357 - S. OGATA, "Humanitarianism in the midst of armed conflict" Déclaration faite à la Brookings Institution, Washington, D.C., mai 1994 reproduite sur le CD-Rom Refmonde, H.C.R. Genève, 1997.

1358 - Voir par exemple la Résolution 44/137, A.G.N.U. du 15 décembre 1989; The state of the world's refugees 1993 : the challenge of protection, U.N.H.C.R., Penguin Books, N.Y. 1993, 191p.; ainsi que les Conclusions du Comité Exécutif du H.C.R. endossées par l'A.G.N.U. lors de sa 48^{ème} session, 1993, Résol. 48/116 qui réaffirme le

signifie que les personnes déplacées mises sous sa protection ne doivent pas faire l'objet d'attaques, de représailles, ni d'aucune mesure coercitive ni répressive car l'action du H.C.R. est humanitaire. Cependant, la protection du H.C.R. n'équivaut pas à un début de reconnaissance d'un droit au statut de réfugié, ne constituant pas une présomption de réfugié.

Les deux notions de réfugié et de personnes déplacées sont, à cet égard, indépendantes et nettement dissociées : la qualification par le H.C.R. de personnes déplacées lui permet d'agir sur une base acceptable par l'ECOSOC, l'Assemblée Générale et les Etats finançant son action. Dans cette optique, le H.C.R. doit veiller à conserver à la notion une cohérence et une logique solides. S'il peut, par avancée successive, édifier une notion d'un contenu de plus en plus varié, il doit s'assurer de la bienveillance des Etats et de leur accord pour cette extension dont dépend le financement de ses interventions¹³⁵⁹.

Une autre différence importante entre les réfugiés conventionnels et les personnes déplacées concerne leurs liens avec leur Etat d'origine ou de nationalité. Dans le cas des réfugiés conventionnels, le lien juridique unissant normalement un Etat à ses ressortissants nationaux, est rompu, le réfugié ne pouvant, par définition, pas se réclamer de la protection de son Etat¹³⁶⁰. Alors que, dans le cas des personnes déplacées, ce lien n'est pas rompu, mais inopérant: l'Etat d'origine ou de nationalité se trouvant dans l'incapacité de subvenir aux besoins de sa population, de la protéger efficacement ou de lui délivrer les soins ou l'aide matérielle nécessaire, celle-ci doit la chercher ailleurs, mais le déplacement de la population n'implique pas la rupture du lien juridique entre l'Etat et sa population : il s'agit plutôt, d'une incapacité temporaire et matérielle de l'Etat à faire face à une catastrophe soudaine.

Une exception concerne le cas des boat-people et l'ensemble des personnes fuyant l'Indochine à partir de 1975 : ces personnes

rôle du Haut Commissaire "of providing international protection to refugees and seeking solutions to refugee problems".

¹³⁵⁹ - Note sur la protection internationale, Comité exécutif du Haut Commissaire, A.G.N.U. 48^{ème} session, A/AC.96/882, 2 juillet 1997, p.5&s.

¹³⁶⁰ - Voir *supra*, Part.I, Titre 1, Chap.1, sect.1, §2, A, 1, d - Bénéfice de la protection du pays d'origine.

fuyaient leur Etat à cause des persécutions dont elles étaient victimes, et non pour des raisons de catastrophe, partant pour ne pas revenir tant que ce régime serait au pouvoir, possédant, *a priori*, les caractéristiques des réfugiés conventionnels. Le H.C.R. les qualifia cependant, de personnes déplacées, vus leur nombre et le caractère collectif de l'exode.

Il apparaît, dans ce cas, que l'ampleur du mouvement de population ait pris le pas sur leurs caractéristiques juridiques, car ces personnes ne pouvaient se réclamer de la protection de leur Etat d'origine, envahi, déliquéscent, *quasi* inexistant, dictatorial et persécuteur, mais leur nombre empêchait de les faire bénéficier tous *a priori* du statut de réfugié. Le H.C.R. trouva, ainsi, un biais lui permettant d'intervenir, sans préjuger de la situation future des victimes réfugiées. Un grand nombre de ces personnes déplacées en Thaïlande, en Malaisie et dans l'ensemble des pays voisins, obtinrent le statut de réfugié aux Etats Unis, au Canada, en France ou dans les pays nordiques¹³⁶¹. Plusieurs milliers de personnes qui stationnaient toujours dans les camps d'accueil temporaires, ont récemment bénéficié de retour au pays d'origine organisé et supervisé par le H.C.R.¹³⁶².

Le cas des personnes déplacées indochinoises illustre la souplesse de la notion. Depuis sa création en 1975, puis en la diversifiant et la précisant par sa pratique ultérieure, le H.C.R. s'est doté d'un outil fonctionnel à facettes multiples conférant à l'organisation une efficacité renouvelée lui permettant de s'adapter aux situations multiples et de plus en plus diverses d'exodes massifs à travers le monde.

L'intervention du H.C.R. demeure statutairement et matériellement limitée dans le temps, il n'a ni les moyens financiers et techniques, ni les compétences requises pour des actions à long terme, son intervention devant conserver un caractère temporaire: les personnes déplacées demeurent liées à leur Etat d'origine ou de nationalité, bien que ce lien fut temporairement déficient, les crises génératrices ayant, en principe, une durée limitée, ces personnes

¹³⁶¹ - Réinstallation des Vietnamiens par le H.C.R., 1990-1994, in H.C.R. En quête de solutions, 1995, *op; cit.* p.92.

¹³⁶² - Cambodge: les rizières reverdissent, in Réfugiés, n°93, Août 1993, pp.32-35 ; Une question d'avenir, in Réfugiés, n°93, Août 1993, pp.35; Cambodge, le retour, in Réfugiés, n°89, mai 1992, pp.20-25.

réintégreront bientôt leur Etat, leur déplacement conservant un caractère temporaire¹³⁶³.

La qualification de personnes déplacées n'offre, à cet égard, pas de réponse pour des problèmes structurels qui requièrent une solution à long terme¹³⁶⁴. Le concept de personnes déplacées constitue-t-elle à ce jour, une notion autonome dotée d'une valeur positive par rapport à celle de réfugié ?

§ 3 - Les personnes déplacées, une notion juridique positive ?

A - Une notion juridique ?

La notion de "personnes déplacées" se réfère-t-elle à un concept juridique précis ou bien n'est-elle, encore, qu'une formule opérationnelle ? Envisageons d'abord, qui a compétence pour qualifier tel groupe de "personnes déplacées" (1), puis les effets de cette qualification (2).

1 - Pouvoir de qualification -

a - Du H.C.R. -

Le H.C.R. fut le premier à employer ces termes puis à les diffuser, recourant souvent, depuis la Résolution de 1975 relative aux personnes indochinoises déplacées¹³⁶⁵ à cette appellation. Il y procède de façon souveraine, en considérant la population et la situation en cause, leurs caractères, qualités et besoins, l'Assemblée générale ayant toujours avalisé l'action de son organe subsidiaire, ce qui représente un accord de la communauté internationale dans son ensemble puisqu'il n'y a, semble-t-il, jamais eu de la part d'Etat ni de groupe d'Etats, d'opposition à cette qualification. Acceptée, expressément ou

¹³⁶³ - Sur la difficulté du temporaire en matière écologique, voir *supra*, Partie I, Titre 2, Chap.1, sect.1, §2, B, 1 - Incidence de la durée.

¹³⁶⁴ - Voir *supra*, Part.I, Titre 2, Chap.1, sect.2, §2, B, 2 - Ampleur de la catastrophe dans le temps.

¹³⁶⁵ - A.G.N.U., Résolution 3455 (XXX) du 9 décembre 1975.

tacitement, la qualification du H.C.R. implique une contribution active des Etats¹³⁶⁶.

La reconnaissance formelle, par les Etats de cette nouvelle catégorie de personnes susceptible de bénéficier des services du H.C.R., doit s'accompagner des contributions matérielles et financières adéquates, ce qui est le cas : les principaux contributeurs sont les Etats Unis, le Canada, les pays scandinaves, européens et le Japon qui contribuent presque à chaque nouvel appel lancé par le H.C.R. en faveur de réfugiés et de personnes déplacées¹³⁶⁷. La notion de personnes déplacées possède une réalité pratique indéniable et une indépendance certaine, semblant, dès lors, avoir acquis droit de cité. La qualification de personnes déplacées lancée par le H.C.R. il y a vingt ans, apparaît aujourd'hui comme une notion pratiquement mise en oeuvre, formellement acceptée de la communauté internationale, utilisée, aussi, par des organisations hors de la sphère des Nations Unies.

b - D'autres organisations -

D'autres organisations ont, depuis la création de la notion, repris à leur compte les termes de "personnes déplacées" telle que forgée par le H.C.R.¹³⁶⁸, autant à l'extérieur qu'à l'intérieur du système des Nations Unies.

i - A l'extérieur des Nations Unies -

Les institutions européennes et le Parlement Européen en particulier, font, dans le cadre des différents Accords de Lomé, référence aux réfugiés et aux personnes déplacées, le Parlement Européen s'intéressant au problème des personnes déplacées dans les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (A.C.P.)¹³⁶⁹ depuis les années 1980. Ces Accords prévoient des dispositions relatives aux

¹³⁶⁶ - L'acceptation est déjà financière, puisque tout programme lancé par le H.C.R. doit trouver ses propres sources de financement, les Nations Unies ne finançant aucun des programmes du H.C.R., mais seulement ses dépenses structurelles, art. 20 Statut H.C.R.

¹³⁶⁷ - Refugees of concern to UNHCR, 1996, Statistical Overview, *op. cit.* p.61.

¹³⁶⁸ - E.G. FERRIS, Beyond borders : refugees, migrants and human rights in the post-cold war era, W.C.C. Pub, Geneva, 1993, 310p.

¹³⁶⁹ - Communément appelés les pays A.C.P.

réfugiés, rapatriés et personnes déplacées¹³⁷⁰, instituent des aides d'urgence et la constitution à cette fin d'une dotation spéciale¹³⁷¹. L'Assemblée Paritaire A.C.P.-C.E.E. s'est saisie de la question des personnes déplacées, estimant qu'elles constituent "un groupe particulièrement vulnérable"(...) dans une situation dramatique et précaire"¹³⁷², et recommande que les personnes déplacées bénéficient, en tant que telles, de dispositions particulières et précises ainsi que du renforcement de la coopération A.C.P.-C.E.E. et entre pays A.C.P. en ce domaine.

Les organisations non-gouvernementales utilisent aussi le concept de "personnes déplacées" : le C.I.C.R. s'y réfère sans, toutefois, les distinguer précisément du reste de la population civile au bénéfice de laquelle il déploie son activité. Les organisations dites humanitaires estiment que l'accès aux victimes doit être garanti, quelle que soit la nature de la situation, troubles, violences, guerre ou catastrophe et quelle que soit la qualification de la victime¹³⁷³.

Les O.N.G. françaises ont, en 1993, révisé le serment d'Hippocrate prêté par chaque médecin, pour y inclure ce devoir d'assistance et le droit des personnels soignants à la sécurité lors de leurs interventions¹³⁷⁴. Les O.N.G. doivent, néanmoins, parfois interrompre leurs opérations à cause de l'intensité du conflit et des assauts dont elles font l'objet, ainsi, au Liberia, leurs véhicules et leurs bureaux étaient pillés par les combattants, en Bosnie et en Somalie, il fallut des discussions permanentes pour permettre le passage des convois humanitaires à travers les différents barrages, et en Tchétchénie, l'action des organisations humanitaires fut entravée par toutes les parties au conflit.

1370 - Lomé III, section 7, article 203, 204 et 205.

1371 - A titre indicatif, les montants prévus pour 1986-87 étaient de 290 millions d'ECUs.

1372 - Assemblée Paritaire A.C.P.-C.E.E, Document de séance, 1988-89, Doc A.C.P.-C.E.E 313/88/B, Rapport sur les réfugiés et personnes déplacées dans les pays A.C.P., R. CHINAUD, 15 juillet 1988.

1373 - Voir *supra*, Part.I, Titre 2, Chap.2, sect.1, §2,B,1,b - Droit d'assistance humanitaire.

1374 - Hippocrate/ E.LITTRE, Airs, eaux, lieux, Arléa, Paris, 1995.

S'il semble qu'un consensus existe sur la nécessité d'assurer la protection des victimes déplacées notamment à l'intérieur¹³⁷⁵, l'appréciation de la situation par les O.N.G. devrait découler de quelques principes de base : s'assurer que l'objet de la mission vise à de fournir une protection aux populations concernées; que les efforts de protection respectent le droit des personnes de quitter une situation de danger pour chercher refuge ailleurs; que les personnes déplacées à l'intérieur puissent revenir à leur lieu de résidence ancien, mais qu'elles ne soient pas soumises à des pressions dans ce sens contre leur gré¹³⁷⁶.

ii - Au sein des Nations Unies -

Dans le cadre des Nations Unies, l'UNICEF, l'U.N.D.R.O, le P.N.U.E, ou le P.N.U.D, se réfèrent désormais couramment à la notion de personnes déplacées, et, quelque soit l'organisation utilisatrice, le terme est employé conformément à l'acception du H.C.R. Désignant toujours une réalité convergente qui indique un consensus général relatif à l'existence de la notion et à son contenu. Cette qualification uniforme est, à elle seule, insuffisante pour certifier que la notion de personnes déplacées a acquis pleine valeur juridique, il convient, dès lors, d'envisager les effets de la qualification.

2 - Les effets de la qualification -

a - Conséquences matérielles -

La qualification par le H.C.R. de personnes déplacées lui permet de lancer un programme d'urgence en leur faveur et de procéder à la recherche des fonds nécessaires. Les fonds ne sont pas immédiatement recouverts, les Etats s'engageant en promettant une participation qui

¹³⁷⁵ - Le concept de zone de sécurité spécialement protégée pour les civils prévient le déplacement des civils qui sont cantonnés dans une zone déterminée, ainsi en Bosnie, le Conseil de Sécurité déclara six zones détenues par le gouvernement, zones de sécurité placées sous la protection des Nations Unies et de l'OTAN; en 1994, une "zone de protection humanitaire" fut mise en place dans le sud-ouest du Rwanda, dans le cadre d'une opération militaire menée par la France sous le nom d'Opération Turquoise. Critiquée par Médecins sans Frontières comme "trop peu trop tard" (Médecins sans Frontières, Populations en danger, La découverte, Paris, 1995,p.40), cette opération fut néanmoins, la seule à répondre concrètement aux appels lancés par le Secrétaire Général pour qu'une action internationale soit entreprise au Rwanda.

¹³⁷⁶ - H.C.R., Les réfugiés dans le monde, 1997, *op. cit.* p.140.

permet au H.C.R. l'ouverture du programme, la participation des Etats pouvant être financière, technique, matérielle ou mixte¹³⁷⁷, des organisations internationales et non gouvernementales peuvent aussi contribuer.

Les principaux contributeurs aux programmes du H.C.R. sont les pays les plus riches et parmi eux, les pays nordiques, les Etats Unis, le Japon et l'Union Européenne¹³⁷⁸. En annonçant le montant de leur contribution, les Etats stipule le programme et les populations auxquels elle est destinée, distinguant les réfugiés statutaires des personnes déplacées. Pourtant cette qualification n'a pas pour seul objet l'envoi de secours, elle comporte une dimension juridique importante.

b - Conséquences juridiques -

La première conséquence de la qualification par le H.C.R. consiste à lui permettre de porter assistance et protection aux réfugiés non conventionnels¹³⁷⁹. Il s'agit d'une protection de fait d'abord, contre le dénuement dû à la fuite, par l'offre d'un accueil et d'une assistance minimum, laquelle se double d'une certaine protection juridique. En effet, les camps installés par le H.C.R. bénéficient d'une protection liée à leur caractère humanitaire, ne devant pas faire l'objet d'attaques, ni être considérés comme des objectifs en cas de conflit, la population y résidant devant, en tout temps, être épargnée¹³⁸⁰. Cela induit, en outre, que des conditions de vie minimales y soient respectées, ce qui inclut la protection du personnel, l'acheminement des vivres et du matériel nécessaire, le respect de l'eau, et surtout le respect de la personne.

L'autorité incontestée du H.C.R., à cet égard, se répercute sur les personnes déplacées qui bénéficient, dès lors, d'une certaine protection matérielle et juridique. Le H.C.R. s'est, ainsi, institué "autorité

¹³⁷⁷ Voir Article 20 du Statut du H.C.R. reproduit en Annexe.

¹³⁷⁸ - Voir les comptes du H.C.R. publiés annuellement *in* UNHCR, *The State of the World's Refugees*, Penguin Books.

¹³⁷⁹ - Accès du H.C.R. aux personnes ayant besoin de protection, Point IV de la Note sur la Protection Internationale, A.G.N.U., 48^{ème} session, Doc.A/AC.96/882, 2 juillet 1997, pp.10-11.

¹³⁸⁰ - Sécurité des réfugiés et caractère civil des camps de réfugiés, Point III de la Note sur la Protection Internationale, A.G.N.U., 48^{ème} session, Doc.A/AC.96/882, 2 juillet 1997, pp.7-10.

de tutelle" des personnes déplacées, la qualification qu'il émet s'imposant à la communauté internationale.

La protection dont bénéficient de ce fait les personnes déplacées se révèle particulière, difficilement comparable au statut de réfugié induisant une protection complète, elle en partage cependant, certains éléments, dont les principes de respect de la vie, de premier asile et de non-refoulement¹³⁸¹. La notion de personnes déplacées acceptée par l'ensemble des Etats, des organisations internationales du système onusien et extérieures ainsi que des organisations non-gouvernementales, soit par la communauté internationale dans son ensemble semble avoir acquis droit de cité.

Constitue-t-elle, dès lors, une catégorie positive, la qualification de personnes déplacées produisant des effets en droit au bénéfice de ces personnes ?

B - Une catégorie positive ?

Si la notion de personnes déplacées avait acquis valeur juridique positive, les personnes concernées bénéficieraient de droits propres assortis de certaines obligations.

1 - Droits et obligations des personnes déplacées -

* Les personnes déplacées disposent, comme tout homme, de l'ensemble des droits de l'homme reconnus à l'échelle universelle, restreints cependant à leur plus simple expression en raison de la situation d'urgence dans laquelle ils se trouvent¹³⁸². Il n'y a, à cet égard, pas de spécificité des personnes déplacées, leur situation s'avérant commune à celle de toutes les personnes en situation d'urgence.

** Pourtant, les personnes déplacées ne disposent pas des mêmes droits que les réfugiés, la notion fut créée, précisément, afin de les

¹³⁸¹ - Sur ces points, voir *supra*, Part.i, Titre 1, Chap.1, sect.2 - Un droit coutumier des réfugiés, et Part.II, Titre 2, Chap 3, sect.1 - Des effets du statut pour les réfugiés de l'environnement.

¹³⁸² - Sur la nature de la situation créée par la catastrophe écologique du point de vue de la victime, voir *supra*, Partie I, Titre 2, Chap 2, sect 1, §2 - Circonstances sociales.

distinguer et leur appliquer un régime particulier. Ce régime est plus favorable pour les réfugiés dont la situation est plus grave en raison de la rupture du lien juridique avec leur Etat d'origine ou de nationalité¹³⁸³. Dans le cas des personnes déplacées, le lien avec l'Etat d'origine ou de nationalité, rompu en fait mais non en droit, est temporairement inopérant et non pas irrévocablement brisé¹³⁸⁴. Certains droits énoncés au bénéfice des réfugiés par la convention de 1951 tendent à s'affranchir de leur cadre conventionnel pour acquérir une dimension coutumière, ainsi des principes de premier asile et de non-refoulement¹³⁸⁵.

*** Les personnes déplacées disposent-elles de droits propres dont un droit à la protection et à l'assistance de la communauté internationale par le biais du H.C.R.¹³⁸⁶ ? Posée en ces termes, la question paraît abusive. Les réfugiés ont le droit de chercher et de demander asile et peuvent, dans ce cadre, bénéficier de la protection et de l'assistance du H.C.R. Cette possibilité peut-elle s'analyser en termes de droit ?

Le H.C.R. a l'obligation "d'assurer la protection des réfugiés qui relèvent du Haut Commissariat"¹³⁸⁷. Cette obligation se traduit-elle *ipso facto* en un droit-créance pour les réfugiés et les personnes déplacées? Si "l'activité du Haut Commissaire (...) est humanitaire et sociale et concerne en principe des groupes et catégories de réfugiés"¹³⁸⁸, ces "groupes et catégories de réfugiés" ne disposent pas d'un droit à l'intervention du H.C.R., Son intervention dépend d'autres facteurs que du seul besoin d'une population : le H.C.R. n'intervient, d'une part, qu'avec l'autorisation des Etats concernés; il doit, d'autre part, disposer des fonds nécessaires, ou au moins d'une partie de ces fonds, avant d'entamer quelque action que ce soit. Suffit-il qu'une population soit déplacée et nécessite des soins pour que le H.C.R.

1383 - Voir *supra*, Partie I, Titre 1, Chap.1, sect.1, §2, A, 1, d - Bénéfice de la protection du pays d'origine.

1384 - *Idem*.

1385 - Voir *infra*, Partie II, Titre 2, Chap 3, sect.1 - Des effets du statut pour les réfugiés de l'environnement.

1386 - S. SHAMI, The social implications of population displacement and resettlement : an overview with a focus on the Arab Middle East, Center for Migration Studies, in I.M.R., 1993, vol 27-1.

1387 - Statuts du H.C.R, Chap 2, art 8.

1388 - *Idem* Chap 1, art 3.

puisse se mobiliser et intervenir ? L'assistance du H.C.R. et d'autres organisations constitue-t-elle un dû pour les populations en ayant objectivement besoin¹³⁸⁹ ?

Cette situation peut être mise en parallèle avec la non-existence pour les réfugiés d'un droit à l'asile, ces derniers disposant seulement du droit de chercher un asile définitif¹³⁹⁰; les personnes déplacées ne disposent pas d'un droit à l'intervention du H.C.R. Un raisonnement inverse postulant un droit des réfugiés et personnes déplacées à la protection du H.C.R. conduit à poser, en principe, la reconnaissance d'un droit non assorti d'obligation d'une part, mais surtout déconnecté de la réalité car allant à contresens de l'intérêt des parties à moyen et long terme. Qui l'appliquerait ?

Le H.C.R., comme l'ensemble du système des Nations Unies, repose sur un consensus exprès ou tacite de la communauté internationale, forcer l'avènement d'une règle violant la souveraineté étatique, équivaut à garantir sa non application. Si l'évolution contemporaine du droit international s'avère globalement favorable à la reconnaissance de droits au bénéfice direct des individus, il n'en est cependant que là : les personnes ne sont pas titulaires de créances sur la communauté internationale des Etats ni sur ses composantes fonctionnelles telles que le H.C.R. Si les personnes déplacées ne disposent pas d'un véritable droit à la protection du H.C.R., celui-ci a, par contre, l'obligation de leur assurer, dans la mesure de ses capacités et de ses moyens, protection et assistance.

La catégorie de personnes déplacées est-elle nécessairement liée au H.C.R., ou a-t-elle acquis son indépendance ?

2 - Une notion indépendante du H.C.R. ?

D'autres organisations se réfèrent désormais aux personnes déplacées, ainsi les institutions européennes telles que le Parlement Européen, l'Assemblée Paritaire A.C.P.-C.E.E. et le Conseil de l'Europe, de même que l'UNICEF, le P.N.U.E, le F.N.U.P, et le P.N.U.D. entre autres, ainsi que des organisations non gouvernementales telles que la Croix Rouge,

¹³⁸⁹ - La question fut débattue plus haut, voir *supra*, Part.I, Titre 2, Chap. 2, sect. 1, § 2, B - Appréciation de la situation de la victime par l'autorité publique.

¹³⁹⁰ - Voir *supra*, Part.I, Titre 1, Chap. 1, sect. 1, § 2, B, d - Droit d'asile ou droit à l'asile ?

Médecins Sans Frontières, l'Office International des Migrations notamment¹³⁹¹.

Dans le langage et la pratique de toutes ces organisations, le terme de personnes déplacées désigne des personnes dans la même situation, soit des personnes massivement réfugiées ne pouvant bénéficier du statut conventionnel. Un consensus général sur le sens et le contenu de l'expression de personnes déplacées existe, dès lors, stigmatisant son autonomie par rapport au concept conventionnel de réfugié. Constitue-t-elle une notion autonome de droit positif ?

Son application à plus de 50 millions de personnes¹³⁹² et l'accord général sur son contenu feraient tendre vers une réponse affirmative, cependant, l'absence de détermination précise des droits et des obligations desdites personnes déplacées s'y oppose. Une base se dégage, néanmoins, formée des principes de non-discrimination, de traitement digne, d'humanité, de neutralité et d'impartialité¹³⁹³, associés au non-refoulement et à l'asile temporaire.

Qu'en est-il en période de conflit armé ? Le Comité International de la Croix Rouge (C.I.C.R) prend le relais du H.C.R., devenant la première organisation chargée des réfugiés. Les instruments juridiques applicables diffèrent, le droit humanitaire ayant pour objet de protéger la personne humaine des conséquences les plus pénibles des conflits, s'est notamment penché sur les liens existant entre les conflits, l'environnement et les réfugiés.

section 2 - Conflits, réfugiés et environnement : compétence du C.I.C.R.-

La Croix Rouge, et surtout le C.I.C.R., ont pour fonction d'intervenir en période de conflit armé, au bénéfice de tous, en particulier, des blessés et des malades, des prisonniers de guerre, des naufragés et de la population civile. Les réfugiés font partie de la "population civile"¹³⁹⁴ comme les femmes et les enfants notamment, soit "toute

¹³⁹¹ - Voir *supra*, A,1,b - Qualification par d'autres organisations.

¹³⁹² - H.C.R., Les personnes déplacées, 1997, p.2, *op; cit.*

¹³⁹³ Voir la Résolution A.G.N.U. 43/131 du 8 déc.1988.

¹³⁹⁴ - Voir *supra*, Part I,Titre 2,Chap 2,sect 2,§1,B,1 - La population civile.

personne ne participant pas aux opérations militaires" par opposition aux combattants, et à ce titre "personnes protégées"¹³⁹⁵. Cette population civile doit être en tout temps épargnée et protégée des effets du conflit. Le C.I.C.R. met en oeuvre sa propre conception du réfugié.

§ 1 - Conflits et réfugiés -

Les conventions de Genève de 1949 envisagent la question particulière des réfugiés en période de conflit, ceux-ci se trouvant pris au piège, bien qu'en principe étrangers au conflit, ils risquent d'en subir les conséquences de plein fouet.

A - Le C.I.C.R. et les réfugiés -

Le premier point consiste à préciser les bases de la compétence du C.I.C.R. à l'égard des réfugiés, la seconde interrogation concerne la forme et la nature de l'intervention du C.I.C.R. à leur égard.

1 - Habilitation pour agir -

La compétence générale du C.I.C.R. à l'égard des réfugiés découle, notamment, des Statuts et le Règlement du Mouvement International de la Croix Rouge. Son l'article 5-§1-d fixe que le C.I.C.R.¹³⁹⁶ assure protection et assistance aux victimes civiles et militaires des conflits armés et de leurs suites directes. L'article 5-§3, définit le "droit d'initiative" du C.I.C.R. lui ayant souvent permis de fonder son action, prévoit que:

"Le Comité International peut prendre toute initiative humanitaire qui entre dans son rôle d'institution et d'intermédiaire spécifiquement neutres et indépendants et étudier toute question dont l'examen par une telle institution s'impose"¹³⁹⁷.

¹³⁹⁵ - Aux termes de l'article 4-1 de la Convention IV, la population civile comprend "...les personnes qui, à un moment quelconque et de quelque manière que ce soit se trouvent, en cas de conflit ou d'occupation, au pouvoir d'une Partie au conflit ou d'une Puissance occupante dont elles ne sont pas ressortissantes".

¹³⁹⁶ - Manuel de la Croix Rouge Internationale, Genève, 1982, amendé par les "Statuts et Règlement du Mouvement International de la Croix Rouge et du Croissant Rouge", R.I.C.R., n°763, janvier-février 1987, pp.25-59.

¹³⁹⁷ - "Statuts et Règlement du Mouvement International de la Croix Rouge ..." *op. cit.* p.33.

Les conventions de La Haye de 1899 et de 1907 ont, depuis un siècle, imposé des limites à la conduite des hostilités¹³⁹⁸, leurs dispositions, entrées, pour une large part, dans le droit coutumier furent néanmoins réaffirmées et développées dans le Titre IV des Protocoles I et II de 1977. Elles prévoient la création de zones protégées¹³⁹⁹, l'envoi de secours¹⁴⁰⁰, des mesures spéciales en faveur des enfants¹⁴⁰¹, l'interdiction de menacer et d'attaquer des civils¹⁴⁰², l'obligation de prendre des précautions afin d'épargner la population civile¹⁴⁰³, l'interdiction de détruire les biens indispensables à la survie de la population civile, tels que denrées alimentaires et zones agricoles¹⁴⁰⁴, le respect des organismes de protection civile¹⁴⁰⁵, etc...

Le C.I.C.R. a la responsabilité d'agir pour apporter protection et assistance en cas de guerre, de guerre civile, ou de troubles intérieurs aux victimes civiles et militaires de ces conflits¹⁴⁰⁶, les Conventions de 1949 et le Protocole I de 1977 contenant diverses dispositions générales en faveur de la population civile et particulières en faveur des réfugiés.

1398 - Y. DINSTEIN, Human Rights in Armed Conflict: International Humanitarian Law, Chap.9, pp.345-365, in T. MERON, Human Rights in International Law, Oxford, Clarendon Press, 1984, 566p; S.P. MARKS, Principes et normes de droits de l'homme en période d'exception, pp.216-228, K. VASAK Ed, Les dimensions internationales des droits de l'homme, UNESCO, Paris, 1978.

1399 - Articles 15 Convention IV et 60 du Protocole I.

1400 - Articles 23 Convention IV, 70 du Protocole I et 18 du Protocole II.

1401 - Article 24 Convention IV.

1402 - Articles 48, 51 §1 et 2 Protocole I et 13 Protocole II.

1403 - Articles 57 et 58 Protocole I.

1404 - Articles 54 Protocole I et 14 Protocole II.

1405 - Articles 61 à 67 Protocole I.

1406 - La répartition des compétences entre le C.I.C.R. et la Ligue des Sociétés de la Croix Rouge a fait l'objet d'un accord en 1969, voir le Manuel de la Croix Rouge, pp.29-36, qui fut interprété en 1974. Selon cet accord, la responsabilité primaire en matière de protection et d'assistance revient au C.I.C.R. en cas de guerre civile et internationale, de blocus et d'occupation militaire, alors que la Ligue intervient en cas de désastre national, voir en ce sens H. GROS ESPIEL, Derechos humanos, derecho internacional humanitario y derecho internacional de los refugiados, pp.699-711, in Etudes et essais sur le droit humanitaire et sur les principes de la Croix Rouge, C.I.C.R.-Nijhoff Pub, Genève-La Haye, 1984, 1143p; J.P. LAVOYER, Réfugiés et personnes déplacées, Droit international humanitaire et rôle du C.I.C.R., R.I.C.R., n°812, mars-avril 1995, pp.183-202; J. PATRNOGIC, Réflexions sur la relation entre le droit international humanitaire et le droit international des réfugiés, leur promotion et leur diffusion, R.I.C.R., n°772, juillet-août 1988, pp.381-393.

Les réfugiés sont protégés en tant que population civile, et particulièrement protégés lorsqu'ils sont au pouvoir de l'une des parties au conflit, car ils bénéficient, alors, des dispositions de la Convention IV de 1949 et du Protocole I, notamment des règles interdisant les méthodes et moyens de nature à causer des maux superflus ou des souffrances inutiles à la population civile¹⁴⁰⁷.

Ces règles obligent à faire la distinction entre population civile et combattants d'une part, et entre biens civils et objectifs militaires d'autre part, les personnes et les biens civils jouissant d'une protection générale contre les effets des hostilités¹⁴⁰⁸. S'applique, en outre, la règle de l'interdiction de l'usage de méthodes ou moyens de guerre conçus pour causer des dommages étendus, durables et graves à l'environnement¹⁴⁰⁹. Enfin, les attaques visant les civils en tant que tels sont interdites, de même que les "actes ou menaces de violence dont le but principal est de répandre la terreur parmi la population civile", article 51-2 du Protocole I, de même que les "attaques sans discrimination", les représailles contre la population et les biens de caractère civil ainsi que l'utilisation des civils à des fins militaires, articles 51-4, 5, 7 Protocole I. L'utilisation de la famine comme méthode de guerre est formellement proscrite ainsi que la destruction des biens indispensables à la survie de la population, "que ce soit pour affamer des personnes civiles, provoquer leur déplacement ou pour toute autre raison", article 54-2 du Protocole I.

L'ensemble de ces dispositions s'appliquent à la population civile les réfugiés y compris. Les déplacements forcés de population sont interdits par les articles 45-4 de la Convention IV et 49-1 du Protocole I. D'autres dispositions plus générales fondent l'action du C.I.C.R. en faveur des réfugiés, ainsi dans la Convention IV, l'article 25 relatif aux nouvelles familiales, l'article 26 relatif aux familles dispersées, l'article 140 relatif à l'Agence Centrale de recherche et l'article 143 relatif aux visites à toutes les personnes protégées, de même que les articles 33 et 74 du Protocole I relatifs aux personnes disparues et au regroupement des familles dispersées.

¹⁴⁰⁷ - Article 35 du Protocole I.

¹⁴⁰⁸ - Article 48 du Protocole I.

¹⁴⁰⁹ - Voir *infra*, §2 - Conflit, environnement et réfugiés.

Plusieurs dispositions de la Quatrième Convention et du Protocole I visant à soustraire aux opérations militaires ou à certains effets de la guerre, une localité, un établissement particulier¹⁴¹⁰ ou une catégorie de personnes civiles¹⁴¹¹, dont les réfugiés. Les étrangers sur le territoire d'une partie au conflit, bénéficient, dans ce cadre, de la protection spéciale énoncée par l'article 44 de la Convention IV stipulant que :

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

Les réfugiés, ressortissants d'un Etat neutre sont protégés par l'article 4-1 et 4-2 de la Convention IV, y compris les réfugiés ressortissants d'un Etat co-belligérant. Les réfugiés ressortissants d'un Etat ennemi bénéficient de la protection spéciale de l'article 70-2 de la Convention IV. Enfin, l'article 73 du Protocole I prévoit une protection spéciale des réfugiés :

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

Cet article vise seulement les personnes bénéficiant du statut de réfugié ou d'apatride "avant le début des hostilités". Ce qui équivaut au maintien du statut de réfugié ou d'apatride malgré le conflit, mais exclut du champ de la protection spéciale les personnes que le conflit a rendues réfugiées ou apatrides¹⁴¹². Cet article accorde aux réfugiés, reconnus comme tels avant le début des hostilités, le statut de

1410 - Article 60 du Prot. I concernant les zones démilitarisées, article 15 de la Convention IV concernant les zones neutralisées, article 18 de la Convention IV concernant les localités sanitaires, et article 17 de la Convention IV concernant l'évacuation des zones assiégées.

1411 - Article 16 de la Convention IV, concernant les blessés, malades, infirmes et femmes enceintes; article 20 concernant le personnel médical; Article 44 du Prot I concernant les prisonniers de guerre; Article 24 du Prot I concernant les enfants; Article 26 du Prot I concernant les familles dispersées, etc...

1412 - F. KRILL, L'action du C.I.C.R. en faveur des réfugiés, p.345, R.I.C.R., juillet-août 1988, n° 772, pp.341-363.

"personnes protégées" bénéficiant de la protection prévue par plus de 120 articles des Titres I et III de la Quatrième Convention de Genève. Les réfugiés nés du conflit bénéficient, néanmoins, de la protection de l'article 75 du Protocole I énonçant les garanties fondamentales dont disposent toutes les personnes au pouvoir d'une partie au conflit.

Si le droit humanitaire prévoit diverses garanties et protection au bénéfice du réfugié, il ne le définit nulle part, mettant cependant en oeuvre une conception plus large que celle utilisée par le HCR sur la base de son Statut et de la Convention de 1951, la rupture du lien juridique avec l'Etat d'origine ou de nationalité apparaissant seulement comme une des quatre conditions nécessaires à l'obtention du statut¹⁴¹³, la nature de la situation dans laquelle intervient le droit humanitaire explique sans doute cette situation. En définitive, bien que le droit humanitaire positif, conventionnel et coutumier, ne définisse pas expressément le réfugié, celui-ci s'y trouve néanmoins envisagé de façon pragmatique, à seule fin d'être protégé contre les effets des hostilités.

2 - Les actions du C.I.C.R. -

L'action du C.I.C.R. en faveur des réfugiés comporte deux volets : l'un d'assistance, et l'autre de protection.

a - Assistance -

L'assistance du C.I.C.R. concerne surtout les secours d'urgence sous la forme d'assistance matérielle et de secours physiques immédiats incluant la nourriture, l'aide médicale et sociale, ainsi que la fourniture d'équipement ou de logistique. L'organisation et la gestion des camps de réfugiés constitue une tâche cruciale afin d'assurer leur sécurité, le C.I.C.R. y travaillant particulièrement pour éviter leur localisation dans des zones dangereuses ou de combats. Le C.I.C.R. incite, en outre, au respect de l'article 58 du Protocole I prévoyant que :

"Dans toute la mesure de ce qui est pratiquement possible, les Parties au conflit :
s'efforceront, sans préjudice de l'article 48 de la IVème Convention, d'éloigner du voisinage des objectifs militaires la

¹⁴¹³ - *Idem.*

population civile, les personnes civiles et les biens de caractère civil soumis à leur autorité;
éviteront de placer des objectifs militaires à l'intérieur ou à proximité des zones fortement peuplées;
prendront les autres précautions nécessaires pour protéger contre les dangers résultant des opérations militaires la population civile, les personnes civiles et les biens de caractère civil soumis à leur autorité."

Inversement, l'article 51-6 du Protocole I interdit de placer la population ou des personnes civiles près d'objectifs militaires afin d'empêcher qu'ils ne fassent l'objet d'attaque. D'autre part, l'article 50-3 du Protocole I prévoit que :

"la présence au sein de la population civile de personnes isolées ne répondant pas à la définition de personne civile ne prive pas cette population de sa qualité."

Les efforts du C.I.C.R. à cet égard sont doubles, visant à éviter, autant que faire se peut, l'infiltration des camps par des combattants, et à empêcher les attaques sans discrimination qui frapperaient les camps dans lesquels des combattants se seraient intentionnellement mêlés aux civils¹⁴¹⁴.

b - Protection -

Le second volet de l'action du C.I.C.R. en faveur des réfugiés concerne leur protection, physique, d'une part, directement liée à l'assistance matérielle qu'apporte l'organisation au respect de la vie des réfugiés, de leur intégrité physique, de la protection des camps mentionnée ci-avant, et protection juridique, d'autre part.

Le droit humanitaire ne définit pas le réfugié qui bénéficie, dès lors, de la protection générale prévue à l'article 44 de la IVème Convention, applicable "en fait" et non seulement en droit à toute personne qui ne bénéficie de la protection d'aucun Etat¹⁴¹⁵. Si les

1414 - P. KOSIRNIK, Droit international humanitaire et protection des camps de réfugiés, in Etudes et Essais sur le Droit International Humanitaire et sur les Principes de la Croix Rouge, en l'honneur de Jean Pictet, pp.388-393, C.I.C.R.-Nijhoff, Genève-La Haye, 1984, 1143p.

1415 - *Idem*, p.390.

bénéficiaires de l'article 73 du Protocole I sont seulement les réfugiés et apatrides reconnus comme tels "avant le début des hostilités", l'article 44 de la Convention IV possède un champ d'application plus large, s'appliquant dès lors que les réfugiés "ne jouissent en fait de la protection d'aucun gouvernement". La rupture du lien juridique entre l'Etat et ses ressortissants constitue la seule condition pour que ces personnes puissent être considérées comme réfugiées¹⁴¹⁶.

Les formes de l'action du C.I.C.R. en faveur des réfugiés sont diverses¹⁴¹⁷, celui pouvant, en vertu de l'article 143 de la IV^e Convention, "se rendre dans tous les lieux où se trouvent des personnes protégées notamment dans les lieux d'internement, de détention et de travail", cette capacité se révélant importante dans les cas de réfugiés détenus en prison ou en camps. Il veille et incite au respect des règles de droit humanitaire relatives aux personnes protégées, procède à leur enregistrement, permet l'échange de nouvelles familiales et organise des réunions de famille avec le concours de son Agence Centrale de Recherches.

Les réfugiés comptent parmi les victimes du ressort direct du C.I.C.R., et, bien qu'ils ne soient pas expressément définis, bénéficient ainsi des normes de droit humanitaire et de la protection du C.I.C.R. Nombre de situations relèvent cependant de la compétence concurrente ou commune du H.C.R. et du C.I.C.R. Comment se conjuguent ou se complètent leurs actions respectives sur le terrain et quelles conséquences ont-elles pour les réfugiés tant *stricto* que *largo sensu* ?

B - H.C.R. et C.I.C.R. : conflit de compétences ? -

La compétence conjointe, dans diverses situations, du H.C.R. et du C.I.C.R. s'épelle moins en terme de concurrence que de répartition ou de coopération.

1 - Des compétences proches -

¹⁴¹⁶ - Voir *supra*, Part.I, Titre 1, Chap.1, sect 1, §2, A, 1, d - Bénéfice de la protection du pays d'origine.

¹⁴¹⁷ - F. KRILL, *op.cit.*, pp.352-3.

Le Statut du Haut Commissaire pour les Réfugiés¹⁴¹⁸ de 1950 fonde toute son action, son mandat de protection et d'assistance des réfugiés, étendu aux personnes déplacées. Le H.C.R., mandaté pour s'occuper des personnes ayant fui leur pays d'origine parce qu'ils avaient des raisons graves et légitimes d'y craindre des poursuites, selon l'article 6 du Statut, peut intervenir dans tout Etat en émettant la demande, qu'il soit ou non partie à la Convention de 1951 ou au Protocole de 1967, au bénéfice de réfugiés ou de personnes déplacées.

Le H.C.R. remplit, dans ce cadre, deux fonctions centrales :

- il a la charge principale des réfugiés visés par les dispositions conventionnelles de 1951 et de 1967, et
- il a, aussi, la responsabilité des réfugiés non conventionnels¹⁴¹⁹.

Ce second rôle, créé par la pratique du Haut Commissariat, puis entériné par l'Assemblée Générale des Nations Unies repose sur une base juridique relativement ténue¹⁴²⁰, essentiellement soutenu par un consensus général de la communauté internationale¹⁴²¹.

La Résolution 2011 de l'ECOSOC de 1976¹⁴²² en faveur des indochinois déplacés à l'extérieur de leur pays prévoit expressément l'intervention du H.C.R. en faveur "des victimes des désastres dûs à des causes humaines et qui nécessitent une aide humanitaire d'urgence". Elle induit la reconnaissance que les conflits armés et les troubles intérieurs peuvent créer des mouvements de réfugiés qui relèvent, alors, de la compétence du H.C.R. Le contexte dans lequel le Statut du H.C.R. et la convention de 1951 interviennent s'est modifié depuis les années 1950, les Nations Unies en prenant acte, autorisant le H.C.R. à fournir assistance et protection aux réfugiés et personnes déplacées.,

1418 - Recueil des Traités et autres textes de Droit International concernant les réfugiés, H.C.R, Genève, 1982, pp.3-10.

1419 - V. MUNTARBHORN, Protection et assistance aux réfugiés en cas de conflits armés et de troubles intérieurs - Réflexions sur les mandats du Mouvement International de la Croix Rouge et du Croissant Rouge et du Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés, R.I.C.R, juillet-août 1988, n° 772, pp.364-380.

1420 - Voir Annexe 2 le Chapitre 1-2 du Statut du Haut Commissaire qui prévoit que : "L'activité du Haut Commissaire ne comporte aucun caractère politique; elle est humanitaire et sociale et concerne en principe des groupes et catégories de réfugiés". Voir aussi *supra*, sect.2, §1 - Des réfugiés européens aux personnes déplacées.

1421 - Voir *supra*, sect.1,§2 - Protection et assistance accordées aux personnes déplacées.

1422 - ECOSOC, Résolution 2011, de 1976.

et à s'engager dans certaines formes de protection légale des réfugiés. Ces fonctions sont proches sinon similaires à celles que remplit le C.I.C.R.

La proximité des services proposés par les deux organisations les rend-elle concurrentes ? Leur nature juridique propre, l'une appartenant au réseau des Nations Unies et l'autre y demeurant extérieure, fonde-t-elle des interventions distinctes ?

2 - Des compétences concurrentes ou complémentaires ?

Dans les textes, chacune des deux organisations se prononce en faveur de la complémentarité et de la coordination de leurs actions respectives, leur mandat propre différant sensiblement¹⁴²³. Le mandat du H.C.R. paraît plus circonscrit : bien qu'étendu aux personnes déplacées, il ne couvre pas, en strict droit positif, les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays d'origine, ni les populations locales affectées par un afflux de réfugiés, ni les situations dans les pays d'origine¹⁴²⁴. Le H.C.R. n'est, en outre, pas habilité à intervenir de son propre fait, ne pouvant que répondre à une demande formulée par un Etat.

Le C.I.C.R., par contre, dispose d'un droit d'initiative qui fonde sa compétence pour agir, lorsque sa présence n'a pas été requise : il peut intervenir, quelle que soit la nature de la situation, au bénéfice des personnes ayant fui hors de leur pays d'origine ou se trouvant toujours sur leur territoire national.

La structure juridique encadrant l'action du C.I.C.R. apparaît plus souple que celle du H.C.R., de même que la conception du réfugié mise en oeuvre. Cependant, l'action de protection et d'assistance de la Croix Rouge a, en principe, un caractère plus transitoire, conçue en termes de secours d'urgence, elle a pour objet de répondre à des situations ponctuelles, le H.C.R. s'orientant vers une protection à plus long terme du fait que différentes situations durent, ainsi en Indochine, au Pakistan, ou au Soudan. Bien qu'il n'ait pas, comme d'autres

¹⁴²³ - C. SOMMARUGA, "Il s'agit de trouver un bon équilibre avec le H.C.R.", Interview, in *Réfugiés*, n°103, 1996,1, pp.28-30.

¹⁴²⁴ - V. MUNTARBHORN, *op. cit.* p.377.

institutions des Nations Unies telles que le P.N.U.D ou l'UNICEF, de vocation structurelle à long terme, mais bien plutôt compétence pour intervenir ponctuellement, au gré des crises¹⁴²⁵. Si celles-ci perdurent, faute pour les belligérants et la communauté internationale de trouver des solutions durables, la présence continue du H.C.R. se justifie.

Les actions du H.C.R. et du C.I.C.R. se complètent en général¹⁴²⁶, les deux structures intervenant simultanément ou exclusivement selon les situations. Elles se recoupent en ce qui concerne les déplacements massifs de population hors de leur pays d'origine à cause de conflits armés ou de troubles intérieurs, car dans ces cas, le nombre des réfugiés est souvent tellement important que les deux organisations peuvent intervenir de front sans se gêner, au seul bénéfice des personnes déplacées et réfugiées.

Les deux organisations fournissent une assistance matérielle et, selon les situations, certaines formes d'assistance légale. En pratique donc, les actions du H.C.R. et du C.I.C.R. se révèlent complémentaires, qualité reconnue par leurs institutions centrales respectives lors de l'adoption de plusieurs déclarations de principe en la matière, dont la Résolution de Manille de 1981 pour la Croix Rouge, définissant le rôle du Mouvement International de la Croix Rouge et du Croissant Rouge en faveur des réfugiés, personnes déplacées et apatrides. Ce texte rappelle la nécessité de coordonner les actions du Mouvement avec le H.C.R. et invite les deux organisations à se consulter régulièrement sur le sujet. En 1986 à Genève, la XXV^{ème} Conférence Internationale de la Croix Rouge et du Croissant Rouge adoptait une seconde résolution consacrée aux réfugiés réaffirmant les principes de la Résolution de Manille.

De son côté, le H.C.R. adopta les Conclusions du Comité Exécutif intitulées "Principes pour la protection et l'assistance humanitaire" devant servir de lignes directrices pour les opérations humanitaires. Le

¹⁴²⁵ - Inversement, le PNUD, en charge de l'Opération Lifeline Sudan dans le Nord de ce pays, se trouve confronté à un conflit d'intérêts entre son action de développement effectuée en collaboration avec le gouvernement, et sa responsabilité à l'égard des populations déplacées, voir H.C.R., Les réfugiés dans le monde, 1997, *op. cit.*, pp.132-4.

¹⁴²⁶ - J. MEURANT, Droit humanitaire et droits de l'homme: Spécificités et convergences, R.I.C.R, n°800, mars-avril 1993, pp.93-98.

Comité y recommande la consultation de la Croix Rouge et la coordination des opérations.

Les deux organisations semblent, ainsi, conscientes de leur importance, de leurs possibilités et de l'existence d'autres organisations compétentes en droit et en fait dans un domaine commun. Leur objet consistant à intervenir au bénéfice des réfugiés et personnes déplacées appelle la complémentarité. Un raccourci rapide permettrait de consacrer la compétence principale du H.C.R. en faveur des réfugiés en temps de paix et celle du C.I.C.R. en temps de conflit, cependant, le caractère souvent mixte ou larvé de situations conflictuelles déteint sur la compétence des deux organisations.

Le C.I.C.R. a, depuis quelques années, mené différents travaux sur un aspect nouvellement considéré des conflits ayant un lien direct avec la situation des réfugiés : l'environnement, enjeu essentiel tant pour les parties en conflit que pour la population victime de sa destruction.

§2 - Conflits, environnement et réfugiés -

L'attitude d'Etats, observée au cours de récents conflits internationaux, a poussé le C.I.C.R. à envisager des mesures précises et contraignantes afin de protéger l'environnement et la population dans ces circonstances. Les massacres écologiques auxquels se sont livrés les Etats Unis au Vietnam¹⁴²⁷ ou, lors de la guerre du Golfe¹⁴²⁸, sans compter les dégâts "traditionnels" des conflits causés par les mines, les explosifs, les barbelés et les bombes diverses, ont poussé le C.I.C.R. à mener une réflexion approfondie sur la question. Envisageons, d'abord, les liens entre conflits et environnement, puis leurs effets sur les personnes.

A - Conflits et environnement -

¹⁴²⁷ - Voir *supra*, Introduction, II, A, 1, a, ii - Les guerres, catastrophes anthropiques.

¹⁴²⁸ - D. MOMTAZ, Les règles relatives à la protection de l'environnement au cours des conflits armés à l'épreuve du conflit entre l'Irak et le Koweït, pp.207-9, A.F.D.I. XXXVII, 1991, pp.203-219; C. GIROD, Tempête sur le Désert, Le C.I.C.R. et la guerre du Golfe, 1990-1991, Bruylant, Bruxelles, 1994; Voir aussi *supra*, Part I, Titre 2, Chap. 2, sect.1, §1, A - Exclusion des catastrophes écologiques dépourvues de conséquences pour l'homme.

L'environnement peut se trouver cause de conflit, ou bien sa destruction peut en être la conséquence, se trouvant, dans les deux cas, pris en otage.

1 - La destruction de l'environnement, source de conflit -

La dégradation de l'environnement peut générer des conflits¹⁴²⁹ ayant pour enjeu la propriété de terres fertiles, l'accès à de l'eau potable, ou la jouissance d'espace vital. Les exemples de la Corne de l'Afrique et de l'Afrique du Nord Est illustrent les différents conflits que la maîtrise de l'environnement peut susciter¹⁴³⁰.

Dans la Corne de l'Afrique et notamment en Ethiopie, la destruction de l'économie agricole et pastorale traditionnelle a, sinon directement causé, du moins aggravé des sécheresses récurrentes au long des années 1980 qui renforcèrent les conflits sécessionnistes entre le gouvernement central et les provinces du Nord, de l'Erythrée et du Tigré, générant d'énormes mouvements de population tant internes qu'internationaux, lesquels aggravèrent les conflits ouverts ou latents, internes ou internationaux, entre l'Ethiopie et la Somalie ou entre l'Ethiopie et le Soudan. Dans ces cas, la destruction active de l'environnement apparaît comme une cause directe de conflit au sein d'un Etat ou entre Etats.

En Afrique orientale, le Nil, principale source d'eau potable et d'irrigation pour l'Egypte, le Soudan et l'Ethiopie dont les crues légendaires conditionnent l'irrigation des terres, les récoltes, l'alimentation de toute la population. La construction du barrage d'Assouan au Nord du Lac Nasser au Sud de l'Egypte, créa de vives tensions entre les Etats dépendants de cette ressource renouvelable d'eau potable¹⁴³¹. L'environnement subit, par ailleurs, les conséquences de tout conflit.

¹⁴²⁹ - P. ANTOINE, Droit International Humanitaire et protection de l'environnement en cas de conflit armé, p. 543, R.I.C.R., nov-déc 1992, n° 798, pp.537-558.

¹⁴³⁰ - I. DOMANSKA, La Croix-Rouge et les problèmes d'environnement, R.I.C.R., 1972, n°638, pp.80-86; voir *supra*, Introduction, II,A,2,b - La Corne de l'Afrique: sécheresses, conflits et politique.

¹⁴³¹ - De même, le partage des eaux d'un fleuve, l'impact d'un barrage sur les pays situés en aval, les droits respectifs et communs de chacun des riverains soulèvent de

2 - La destruction de l'environnement, conséquence de conflit -

Deux textes ont vocation à régir la matière, le Protocole I de 1977 et la Convention sur l'interdiction d'utiliser des techniques de modification de l'environnement à des fins militaires ou toutes autres fins hostiles, dite convention ENMOD, de 1976¹⁴³². Ces textes diffèrent sensiblement sur quelques points d'importance, les envisager, chacun, permettra de préciser leurs rapports mutuels.

a - Le Protocole I de 1977 -

Les conflits traditionnels perturbent les cycles naturels normaux : la pose de mines, les combats et les bombardements endommagent gravement l'environnement naturel. Cet effet des conflits a longtemps été obliéré, considéré comme un mal nécessaire, inévitable¹⁴³³ ne donnant lieu à aucune limitation ni interdiction¹⁴³⁴. Ce n'est que depuis 1977 que le Protocole I énonce des limites et des règles visant à épargner l'environnement. Il paraît, à cet égard, important de citer *in extenso* l'article 35 énonçant les règles fondamentales en la matière. Il dispose que:

- "1 - Dans tout conflit armé, le droit des Parties au conflit de choisir des méthodes ou moyens de guerre n'est pas illimité.
- Il est interdit d'employer des armes, des projectiles et des matières ainsi que des méthodes de guerre de nature à causer des maux superflus.
- Il est interdit d'utiliser des méthodes ou moyens de guerre qui sont conçus pour causer, ou dont on peut attendre qu'ils

difficiles questions. Le problème de l'eau devient pressant, notamment au Moyen Orient où il fut exacerbé par la construction du barrage d'Assouan, et n'est pas réglé, voir R. ENGELMAN & P. LEROY, La sauvegarde de l'eau - La population et l'avenir des ressources en eau renouvelable, Programme "Population et Environnement", "Population Action International", Washington, D.C., 1993; P.H. GLEICK, Water in crisis: A guide to the world's fresh water resources, Pacific Institute for studies in development, environment and security, San Francisco, 1993; A. MARCOUX, Population et ressources en eau, Population et Environnement, Chap.1, F.A.O.-U.N.F.P.A.-T.S.S, sept 1994.

1432 - Adoptée au sein des Nations Unies, le 10 déc.1976.

1433 - A. BOUVIER, La protection de l'environnement en période de conflit armé, p.601, R.I.C.R, nov-déc 1991, pp.599-611.

1434 - N. SKROTZKY, Guerres, Crimes écologiques, Ed. Sang de la terre, 1991,319p.

causeront, des dommages étendus, durables et graves à l'environnement naturel."

L'article 52 énonce, en outre, de façon générale que :

"les biens de caractère civil ne doivent être l'objet ni d'attaques ni de représailles".

L'article 54-2 précise que :

"il est 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 subsistance, 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".

Enfin, l'article 55 intitulé "Protection de l'environnement naturel" dispose que :

"1 - la guerre sera conduite en veillant à protéger l'environnement naturel contre des dommages étendus, durables et graves. Cette protection inclut l'interdiction d'utiliser des méthodes ou moyens de guerre conçus ou dont on peut attendre qu'ils causent de tels dommages à l'environnement naturel, compromettant de ce fait, la santé ou la survie de la population.
- les attaques contre l'environnement naturel à titre de représailles sont interdites."

Ces dispositions appellent plusieurs remarques :

- La protection de l'environnement fait, désormais, partie intégrante du droit humanitaire. Le Protocole I de 1977 s'inscrivant dans la continuité des conventions de Genève relatives à la protection des civils, des prisonniers et des combattants, vise au renforcement de cette protection, interdisant l'usage de certaines méthodes et moyens de guerre, réaffirmant et développant les règles du droit de La Haye¹⁴³⁵. Les dispositions de l'article 35 sont, à cet égard, essentielles, la place du paragraphe 3 dans la partie relative aux règles

¹⁴³⁵ - P. BRETON, Le problème des "méthodes et moyens de guerre ou de combat" dans les Protocoles additionnels aux Conventions de Genève du 12 août 1949, p.34, R.G.D.I.P, t.82, 1978.

fondamentales signifiant que la protection de l'environnement en période de conflit armé doit être une préoccupation première des belligérants dans la conduite des hostilités¹⁴³⁶ : l'environnement doit être protégé à raison de son utilité pour l'homme, sa pérennité conditionnant la survie de l'homme.

- Les dispositions de l'article 55-1 s'inscrivent dans le contexte plus large du Chapitre III, titre IV du Protocole relatif à la protection des biens de caractère civil. Elles prévoient, par rapport à l'article 35-3, une obligation générale pour les belligérants, de considérer l'environnement naturel et de le protéger. Cette obligation est orientée sur la protection de la population civile, alors que celle de l'article 35-3 tend à protéger l'environnement en tant que tel¹⁴³⁷, ces deux dispositions s'analysent ensemble, se renforçant l'une, l'autre¹⁴³⁸.

b - La Convention ENMOD -

La convention sur l'interdiction d'utiliser des techniques de modification de l'environnement à des fins militaires ou toutes autres fins hostiles, dite convention ENMOD, fut conclue en réponse, notamment, à l'utilisation massive de violents défoliants par les Etats Unis pendant la guerre du Vietnam¹⁴³⁹. Elle a pour objet d'interdire l'utilisation, à des fins militaires ou toutes autres fins hostiles, de

"techniques de modification de l'environnement ayant des effets étendus, durables ou graves, en tant que moyen de causer des destructions, des dommages ou des préjudices à tout autre Etat partie", article 1.

Les atteintes à l'environnement que la convention proscriit sont celles résultant de l'utilisation de "toute technique ayant pour objet de modifier - grâce à une manipulation délibérée de processus naturels - la dynamique, la composition ou la structure de la terre (...)", art.2. Quelles

¹⁴³⁶ - P. ANTOINE, *op.cit.* p.541.

¹⁴³⁷ - A. BOUVIER, *op.cit.* p.608.

¹⁴³⁸ - A. KISS, Les Protocoles Additionnels aux Conventions de Genève de 1977 et la protection de l'environnement, p.185., in *Etudes et Essais sur le Droit International Humanitaire et sur les principes de la Croix Rouge en l'honneur de Jean Pictet*, C.Zwinarski Ed, C.I.C.R-Nijhoff Pub, Genève-La Haye, 1984, 1143p.

¹⁴³⁹ - Sur l'historique de la convention, voir G.HERCZEGH, La protection de l'environnement et le droit humanitaire, in *Etudes et Essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix Rouge en l'honneur de Jean Pictet*, p.730, C.I.C.R-Nijhoff, Genève-La Haye, 1984, 1143p.

relations entretiennent la convention ENMOD et le Protocole I de 1977
?

c - Rapports du Protocole I et de la Convention ENMOD -

- Ces deux traités apparaissent complémentaires : le Protocole interdit la guerre écologique, soit l'usage de méthodes de combat susceptibles de rompre certains équilibres naturels essentiels à la population¹⁴⁴⁰, la convention prohibe la manipulation délibérée de processus naturels susceptibles d'entraîner des phénomènes tels qu'ouragans, raz-de-marée, tremblements de terre, mais aussi pluie ou neige¹⁴⁴¹. Leur interprétation respective soulève, toutefois, quelques interrogations pour déterminer, notamment, le sens attribué à certains termes qu'utilisent les deux traités.

- Le Protocole emploie les termes de "dommages étendus, durables et graves"¹⁴⁴², la convention use des termes "étendus, durables ou graves"¹⁴⁴³. Ces trois conditions paraissent cumulatives dans les dispositions du Protocole à cause de l'utilisation de la conjonction inclusive "et", alors que chacune d'entre elles serait suffisante pour permettre l'application du traité ENMOD, le "ou" employé faisant naître la possibilité d'un choix¹⁴⁴⁴. La convention ENMOD apparaissant, alors, de mise en oeuvre plus légère que le Protocole¹⁴⁴⁵. La généralité de ces trois critères rend, cependant, leur application difficile¹⁴⁴⁶.

- Les deux textes n'ont, d'autre part, pas la même acception de la notion de temps : un dommage durable pour les Nations Unies s'entend

¹⁴⁴⁰ - A. BOUVIER, *op.cit.* pp.608-9.

¹⁴⁴¹ - Commentaire des Protocoles Additionnels aux Conventions de Genève du 12 août 1949, pp.414-422, Y Sandoz, C. Zwinarski, B. Zimmermann Ed., C.I.C.R, Genève, 1984.

¹⁴⁴² - Gras ajouté.

¹⁴⁴³ - Gras ajouté.

¹⁴⁴⁴ - A. BOUVIER, *op.cit.* p.609; A. KISS, *op.cit.* p.181-192.

¹⁴⁴⁵ - J. M. LAVIEILLE, Les activités militaires, la protection de l'environnement et le droit international, p.426, in R.J.E, 1992, n°4, pp.421-452.

¹⁴⁴⁶ - D. MOMTAZ, Les règles relatives à la protection de l'environnement au cours des conflits armés à l'épreuve du conflit entre l'Irak et le Koweït, pp.209 &s, A.F.D.I, 1991

d'une période de plusieurs mois ou environ une saison, alors qu'il se traduit en décennies pour le Protocole¹⁴⁴⁷. Les dommages visés par les articles 35-3 et 55-1 du Protocole I sont ceux qui menacent la santé ou la survie de la population et, si tel n'est pas le cas, le caractère durable de la détérioration de l'environnement est considéré suivant les critères dégagés lors des débats, soit dix ans au minimum¹⁴⁴⁸.

Les dispositions du Chapitre III du Protocole I visent, en outre, à protéger d'autres biens :

- . les biens culturels et lieux de culte, art 53;
- . les biens indispensables à la survie de la population, art 54;
- . les ouvrages et installations contenant des forces dangereuses, art 56-4¹⁴⁴⁹; ainsi que
- . l'environnement naturel, art 55-2.

Les dispositions de l'article 55-2 peuvent être considérées comme l'application spéciale d'une règle de portée plus générale¹⁴⁵⁰, l'environnement n'étant pas, dans le Protocole, envisagé pour lui-même, mais en fonction du besoin que l'homme a de lui. Il est protégé, non en lui-même, mais aux fins de la protection des personnes puisqu'il est considéré comme un "bien de caractère civil" nécessaire à la survie de la population.

La prise en compte de l'environnement par le droit humanitaire constitue une avancée juridique importante¹⁴⁵¹, malgré le refus d'une conception plus universaliste qui protégerait l'environnement pour lui-même, indépendamment du besoin qu'en a l'homme, sa prise en compte constitue, néanmoins, une étape essentielle dans le développement du droit positif¹⁴⁵². Les conflits armés produisent des effets dévastateurs sur l'environnement créant des conditions de vie insoutenables pour la population auxquelles se sont intéressés le C.I.C.R.

1447 - Commentaire des Protocoles, *op. cit.* p.418, §1452; A. KISS, *op.cit.* p.189.

1448 - A. KISS, *op.cit.* p.190.

1449 - D. MOMTAZ, Les règles relatives à la protection de l'environnement au cours des conflits armés à l'épreuve du conflit entre l'Irak et le Koweït, pp.214&s, A.F.D.I., 1991, vol, 37, pp.203-219.

1450 - A. KISS, *op.cit.* p.190.

1451 - J.G. LOSSIER, La Croix-Rouge et l'environnement, R.I.C.R., juin 1976, n°690, pp.343-348.

1452 - A. KISS, *op.cit.*, p.192.

et plusieurs auteurs, mettant en relief les liens entre conflits, environnement et réfugiés.

B - Conflits, environnement et réfugiés -

1 - Des liens étroits -

De nombreux conflits, dévastant l'environnement, forcent la population civile à fuir, privée de son cadre de vie et de ses ressources normales, malgré les dispositions du Protocole I. En Ethiopie, au Soudan, au Mozambique ou en Angola, mais encore au Cambodge, en Afghanistan, en Colombie, au Guatemala, et au Nicaragua, la guerre, interne ou internationale, endommageant tellement l'environnement, a entraîné de larges mouvements de population.

Or, si le Protocole I contient plusieurs dispositions visant la protection de l'environnement, celle-ci demeure subordonnée aux impératifs militaires¹⁴⁵³, ainsi, lors de la guerre du Golfe, les bombardements massifs de l'opération "tempête du désert" furent considérés comme nécessaires¹⁴⁵⁴. L'utilisation des armes nucléaires n'est, en outre, pas explicitement interdite par le droit humanitaire en vigueur¹⁴⁵⁵, certains Etats estimant même que la légitime défense, dans le cadre de l'article 51 de la Charte des Nations Unies¹⁴⁵⁶, justifie leur utilisation.

Les grandes puissances ne sont pas liées par les dispositions du Protocole I: les Etats Unis et la France notamment ont, lors de leur

¹⁴⁵³ - J. M. LAVIEILLE, *op.cit.* p.429.

¹⁴⁵⁴ - Les Etats Unis s'appliquèrent, lors de chaque opération, à préciser le cadre et les bases légales sur le fondement desquelles ils intervenaient, voir D. MOMTAZ, Les règles relatives à la protection de l'environnement au cours des conflits armés à l'épreuve du conflit entre l'Irak et le Koweït, A.F.D.I, 1991, vol 37, pp.203-219; A. ROBERTS, La destruction de l'environnement pendant la guerre du Golfe de 1991, p.560, R.I.C.R, n°798, nov-déc 1992, pp.559-577.

¹⁴⁵⁵ - Voir à cet égard les réserves formulées à l'encontre des Protocoles I et II par la France, les Etats Unis et le Vatican, par exemple, ainsi que l'Appel du C.I.C.R. du 17 janvier 1991 aux belligérants de la guerre du Golfe, Communiqué n° 1658, in R.I.C.R, n°787, janv-fév 1991, pp.27-8.

¹⁴⁵⁶ - L'article 51 dispose que: "Aucune disposition de la présente Charte ne porte atteinte au droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective, dans le cas où un Membre des Nations Unies est l'objet d'une agression armée, jusqu'à ce que le Conseil de Sécurité ait pris les mesures nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité internationales (...).

signature, exprimé diverses réserves, et n'ont pas, à ce jour, procédé à sa ratification¹⁴⁵⁷. Ces raisons alliées à la nécessité grandissante de protéger l'environnement et ses ressources ont conduit divers juristes à réfléchir à l'opportunité d'un texte autonome portant sur la protection de l'environnement en période de conflit armé.

2 - Des liens perçus : la proposition du C.I.C.R. -

L'objet consiste à compléter le droit en vigueur afin de prévenir et de réprimer les atteintes à l'environnement en période de conflit armé par la réaffirmation de principes assortis de moyens efficaces de mise en oeuvre¹⁴⁵⁸.

a - Principes -

La réaffirmation de principes de base vise à en renforcer la portée, notamment :

- que les dommages à l'environnement sont interdits ;

- que l'environnement ne peut, sous aucun prétexte, être utilisé comme arme, et donc, que les dommages délibérément commis à l'environnement en tant qu'instrument de guerre sont interdits.

Cette disposition correspond au §39-6-a de l'Agenda 21 adopté à la Conférence de Rio stipulant que "eu égard à l'importance du respect des règles pertinentes du droit international, tous les moyens appropriés devraient être envisagés pour empêcher les destructions de l'environnement (en temps de guerre) accomplies à grande échelle et de manière délibérée et qui ne peuvent en aucun cas être justifiées par le droit international"¹⁴⁵⁹ ;

- que les dommages causés à l'environnement seront réparés. Le principe de réparation des dommages causés à l'environnement étant aujourd'hui généralement reconnu, il s'agirait d'en étendre l'application à un domaine jusque-là épargné, celui du droit humanitaire.

¹⁴⁵⁷ - Les Etats Unis refusent également de ratifier le traité relatif à l'interdiction des mines antipersonnel, estimant qu'il porte atteinte à leur liberté d'organiser leur défense en cas de conflit.

¹⁴⁵⁸ - L'U.I.C.N. travaille dans la même direction, ainsi qu'en atteste le Dossier Spécial La guerre, le droit et l'environnement, Bull. U.I.C.N., vol 22(3), voir aussi, N.SKROTZKY, pp.310-312, in *Guerres, Crimes écologiques*, Ed. Sang de la terre, Paris, 1991, 319p.

¹⁴⁵⁹ - Doc A/CONF.151/PC/WG III/L.32.

Ces principes n'innovent pas, visant à réaffirmer clairement l'existence de règles et leur applicabilité au droit des conflits armés. La Conférence de Rio n'a, malheureusement, accordé qu'une "attention minimale au problème de l'impact de la guerre sur l'environnement"¹⁴⁶⁰, bien que différents intervenants aient rappelé, lors du débat général, la gravité des atteintes et le danger inhérent pour l'environnement lors de conflit armé¹⁴⁶¹, la Conférence n'avait cependant, pas pour objet principal de traiter cette question, aucune avancée concrète n'a donc été réalisée, à Rio, sur ce sujet¹⁴⁶².

b - Moyens -

Quant aux moyens, la proposition envisage quatre éléments :

- l'interdiction de l'emploi de toute arme chimique, biologique et nucléaire ;
- l'interdiction de prendre pour cible militaire les forces dangereuses et activités à haut risque , sous peine de lourdes sanctions;
- l'interdiction de la dispersion de mines antipersonnel dans les zones civiles, voire leur interdiction totale¹⁴⁶³ ;
- les parcs et réserves naturelles ne pourraient jamais être militarisés ni attaqués¹⁴⁶⁴.

Pour acquérir force juridique, ces dispositions doivent être assorties d'un mécanisme d'application contraignant, soit un système de vérification, de responsabilité, et de sanction¹⁴⁶⁵.

¹⁴⁶⁰ - G. LAMAZIERES, L'impact de la guerre sur l'environnement et autres sujets connexes examinés à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, in Lettre de l'UNIDIR, n°18, juillet 1992, p.39.

¹⁴⁶¹ - A. BOUVIER, Travaux récents relatifs à la protection de l'environnement en période de conflit armé, R.I.C.R., n° 798, nov-déc 1992, pp.579-591.

¹⁴⁶² - A. KISS

¹⁴⁶³ - L'O.N.G. française Handicap International mène sur cette question une campagne de fond. Elle reçut, en 1997, le Prix Nobel de la Paix avec les 350 autres associations impliquées sur cette question. La France n'a pas, à ce jour, signé la Convention de Montréal. voir notamment Massacres en temps de paix, Danger, Mines, Numéro Spécial, juil-août-sept 1995, Handicap International; tous les N° suivants traitent de cette question, et notamment le N° spécial de Septembre 1997. Cette campagne est relayée par la Croix Rouge, voir Landmining must be stopped, I.C.R.C., Special Brochure, Geneva, sept 1995.

¹⁴⁶⁴ - J.M. LAVIEILLE, Les activités militaires, la protection de l'environnement et le droit international, p.436, R.J.E, n°4, 1992, pp.421-452.

¹⁴⁶⁵ - *Idem*.

c - Mise en oeuvre -

- Lorsque des violations de la convention sont alléguées, leur vérification pourrait être confiée à des "casques verts" dont le rôle et le statut pourraient se calquer sur celui des commissions internationales d'enquête auxquelles les Nations Unies recourent en matière de droits de l'homme ou lors d'élections¹⁴⁶⁶. Neutres et composées de personnalités impartiales, ces commissions observeraient le déroulement des hostilités, les moyens de guerre employés et les violations éventuellement commises pour les rapporter aux Nations Unies. Les Nations Unies devraient alors, se trouver habilitées à dresser un rapport, ainsi qu' à le publier afin d'attirer l'attention de la communauté internationale, comme en matière de droits de l'homme dans le cadre de la procédure 1503¹⁴⁶⁷. Les "casques verts" pourraient en outre être habilités à effectuer diverses démarches en faveur de l'environnement auprès des autorités militaires, selon une mission un peu comparable à celle de la Croix Rouge en faveur des malades et blessés.

- Si des atteintes graves à l'environnement constituant des violations de la convention étaient constatées, les Etats responsables devraient être astreints à réparer les écosystèmes détruits ou endommagés, à défaut de quoi, un système de compensation serait mis en place.

L'idée clé est que l'état de guerre n'autorise pas tous les comportements, toutes les méthodes, ni tous les dommages, bien qu'état anormal, il doit respecter quelques règles. Ce renversement de la conception traditionnelle qui, depuis 1945, met la guerre hors la loi, trouve un prolongement "normal" en matière d'environnement. Certes, le texte n'est pas adopté, pas encore rédigé, cependant le simple fait qu'il soit en gestation démontre les intérêts s'y attachant et les préoccupations de la communauté internationale sur le sujet.

S'agissant des réfugiés de l'environnement nés de la destruction de leur milieu par la guerre, il serait envisageable d'imaginer un système

¹⁴⁶⁶ - Voir *supra*, Partie I, Titre 1, Chap.2, sect.2, §1, B,3 - La procédure 1503.

¹⁴⁶⁷ - *Idem*.

de réparation de l'environnement par l'Etat responsable de sa destruction, le critère de réparation étant que la population puisse réintégrer un environnement viable.

La notion de dommage de guerre pourrait-elle s'appliquer dans ce cas ? Il faudrait, d'une part, qu'il s'agisse d'un conflit au sens traditionnel du terme, soit entre Etats, et d'autre part, qu'il ait été déclaré et soit achevé. La notion de dommages de guerre, si elle n'apparaît pas transposable telle quelle, pourrait, néanmoins, inspirer un système de réparation, à condition encore, que l'environnement s'avère réparable¹⁴⁶⁸.

- Enfin, la mise en oeuvre de réparation et de sanction suppose de criminaliser les comportements de ceux qui auront mis l'environnement en danger lors de conflit¹⁴⁶⁹, ce qui requerrait l'existence d'un Ministère Public international chargé d'instruire les plaintes et de rassembler les preuves afin d'engager la responsabilité des Etats sur le plan pénal et financier¹⁴⁷⁰. Cette étape apparaît encore lointaine car, si depuis 1945, la guerre est illicite et ne constitue plus le moyen privilégié de règlement des conflits, et le choix des méthodes et moyens de guerre n'étant plus illimité¹⁴⁷¹, la guerre n'en demeure pas moins un état de fait constant dans l'une ou l'autre partie du monde.

S'il est souhaitable que l'environnement cesse d'être une cause, un enjeu et un moyen de conflit, l'adoption par la communauté internationale de règles contraignantes en ce sens relève d'un processus lent: la Cour Pénale Internationale, approuvée le 17 juillet 1998, aurait compétence pour juger des crimes de guerre. Les dégradations de l'environnement ne figurent pas expressément parmi ceux-ci, cependant, le texte interdit l'emploi d'armes et de méthodes de guerre de nature à infliger des "dommages superflus et des souffrances inutiles". Non citée, l'arme nucléaire peut être comprise,

1468 - Voir *supra*, Part.I, Titre 2, Chap.1, sect.2, §2, B, 2, b - Le problème de la catastrophe définitive.

1469 - J.M. LAVIEILLE, *op.cit.* p.437.

1470 - Voir la Déclaration de Limoges, Centre de Droit International Comparé, novembre 1990.

1471 - Appel du C.I.C.R. du 1^{er} février 1991, Communiqué n°1659, lors de la guerre du Golfe, reproduit dans la R.I.C.R., Janv-fév 1991, n°787, pp.28-9.

selon certains pays, sous cette formule, ainsi que les dégradations de l'environnement¹⁴⁷².

La réunion d'experts, convoquée à Genève par le C.I.C.R. du 27 au 29 avril 1992¹⁴⁷³, réaffirma la nécessité de protéger efficacement l'environnement lors de conflit armé, et aboutit, après examen, à une présomption d'applicabilité des règles du droit international de l'environnement en période de conflit armé. L'idée de protéger les réserves naturelles en les assimilant à des zones démilitarisées ou autres zones protégées fut adoptée¹⁴⁷⁴. Cette réunion conclut à la nécessité de préciser certains aspects du droit applicable, notamment en ce qui concerne les règles applicables à l'environnement en cas de conflit armé non international.

La Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement qui se tint à Rio de Janeiro du 3 au 14 juin 1992, réaffirma les liens existant entre développement et environnement, et l'effet destructeur de la guerre, principe 24 de la Déclaration, mais la Conférence n'accorda à cette question qu'une "attention minimale"¹⁴⁷⁵. Ainsi l'adoption du principe 24 et le § 39-6 de l'Agenda 21 constituent-ils une réaffirmation du droit existant mais n'y apporte pas de modification importante.

La Convention ENMOD prévoit, pour sa part, une procédure de révision périodique afin d'examiner le fonctionnement de la convention, une première conférence se tint à Genève en septembre 1984¹⁴⁷⁶, et une seconde conférence se réunit à Genève du 14 au 18 septembre 1992¹⁴⁷⁷. Plusieurs délégations y soulevèrent la question de l'applicabilité de la convention à des atteintes à l'environnement telles que celles causées pendant la guerre du Golfe en 1990-91 : la plupart des Etats estimèrent que ce texte n'était pas applicable - en-dehors du

1472 - C. TREAN, Une Cour pénale contre les crimes majeurs dans le monde, *Le Monde*, 19-20 juillet 1998, p.2.

1473 - A. BOUVIER, Travaux récents relatifs à la protection de l'environnement en période de conflit armé, pp.582-4, R.I.C.R., nov-déc 1992, pp.579-591.

1474 - *Idem*.

1475 - G. LAMAZIERES, L'impact de la guerre sur l'environnement et autres sujets connexes examinés à la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement, *in* Lettre de l'UNIDIR, n°18, juillet 1992, p.39.

1476 - Doc ENMOD/CONF.II/2-3 août 1992, pp.18-23, qui contient un résumé des travaux de la première conférence de révision.

1477 - A. BOUVIER, *op.cit.* pp.585-6.

fait que plusieurs belligérants ne l'avaient pas ratifié - car les atteintes ne répondaient pas aux stricts critères retenus par la convention.

Quelques délégations s'insurgèrent, demandant que la portée de la convention soit élargie, proposant, dans cette optique, que la définition des atteintes interdites soit précisée et élargie, que le seuil d'applicabilité soit abaissé concernant, notamment, les conditions de durée, de gravité et d'étendue, et que l'ensemble des atteintes graves à l'environnement soit interdit par la Convention, et non plus seulement les atteintes provoquées par des armes technologiquement sophistiquées¹⁴⁷⁸.

Plusieurs délégations émirent le souhait que les travaux de recherche conduisant au développement de techniques de modification de l'environnement soient dorénavant interdits, la majorité des délégations souhaitant, entre autres, une réglementation plus précise de l'usage des herbicides¹⁴⁷⁹.

Si de nombreuses propositions n'aboutirent pas, la réunion parvint néanmoins à quelques résultats, parmi lesquels :

- l'interprétation de l'article I selon laquelle seuls les travaux de recherche et de développement sur les techniques de modification de l'environnement entrepris à des fins pacifiques sont possibles¹⁴⁸⁰;
- l'utilisation d'herbicide peut être assimilée à une technique de modification de l'environnement; et
- la création d'un groupe d'experts chargé de clarifier la portée et l'application de la convention fut décidée.

Bien que la Conférence ait produit quelques résultats positifs, on peut néanmoins regretter son seuil d'application élevé, le faible nombre des Etats parties (55 Etats) et le fait qu'en limitant l'usage d'armes relevant parfois de la science-fiction, elle demeure inopérante face à des atteintes bien réelles qu'elle ignore¹⁴⁸¹.

La pratique constante du H.C.R. relayée en période de conflit par le C.I.C.R. a notablement élargi le concept de réfugié depuis 1951. Le

¹⁴⁷⁸ - Doc ENMOD/CONF.II/2-3 août 1992, pp.18-23

¹⁴⁷⁹ - *Idem*.

¹⁴⁸⁰ - Doc ENMOD/CONF.II/11 au 17 septembre 1992, Final document of the Second Review Conference, Part II, p.11.

¹⁴⁸¹ - A. BOUVIER, *op.cit.* p.588.

travail soutenu de ces deux organisations permet, désormais, de traiter comme réfugiées, des personnes se trouvant hors de portée de la Convention de 1951. Cette évolution est corroborée par la pratique de plusieurs continents, l'Afrique, l'Asie et l'Amérique du Sud partageant une conception proche du réfugié en version collective, quand l'Amérique du Nord et l'Europe en refusent une interprétation extensive pour s'en tenir aux termes de la convention et défendre un traitement individuel des réfugiés *stricto sensu*.

section 3 - Des pratiques continentales propres en matière de réfugiés et personnes déplacées -

L'asile territorial est un droit des Etats¹⁴⁸² : hormis l'obligation de ne pas refouler et d'accorder un asile temporaire comprenant un traitement digne et de soins minima¹⁴⁸³, il n'existe pas, à la charge des Etats, d'obligation positive d'accueillir les demandeurs d'asile. La pratique des Etats, et particulièrement des Etats en développement, révèle, cependant, une attitude plus souple en matière d'asile.

Les pays les plus accueillants sont paradoxalement les plus pauvres¹⁴⁸⁴ : les pays d'Afrique et d'Asie recueillent avec constance des centaines de milliers de personnes réfugiées¹⁴⁸⁵, de même que l'Amérique Centrale et Latine (§ 2), alors que les pays d'Amérique du Nord et d'Europe mènent des politiques de stricte fermeture des frontières fondées sur une interprétation rigide de la convention de 1951¹⁴⁸⁶ associée à des considérations d'ordre politique et économique (§ 1).

§ 1 - Europe et Amérique du Nord -

1482 - Voir *supra*, Partie I, Titre 1, Chap. 1, sect. 1, § 2, B, 1, d - Droit d'asile ou droit à l'asile .

1483 - Voir *supra*, Partie I, Titre 1, Chap. 1, sect. 2 - Un droit coutumier des réfugiés.

1484 - Les réfugiés dans le monde, P.P.S., 14 janvier 1983, n°455, pp.10-23.

1485 - Refugees, A challenge for least developed countries, U.N.H.C.R, July 1990, UNGA Doc A/CONF.147/PC/3/Add.20; Rapport sur les réfugiés et personnes déplacées dans les pays A.C.P., Doc A.C.P.-C.E.E. 313/88/B du 13 juillet 1988.

1486 - Voir *supra*, Part.I, Titre 1, Chap. 1, sect. § 2- La définition de 1951, une conception unifiée mais étroite du réfugié en droit international.

Deux tendances contradictoires s'affrontent, en Europe, par l'intermédiaire de deux structures distinctes : les Accords de Schengen au sein de l'Union Européenne d'une part, le Conseil de l'Europe, le Parlement et la Cour européenne, d'autre part.

A - La double Europe des étrangers et demandeurs d'asile -

1 - Schengen ou la Forteresse Européenne -

Les Accords de Schengen lient les Etats d'Allemagne, de Belgique, de Hollande, du Luxembourg et la France¹⁴⁸⁷, ainsi que l'Italie¹⁴⁸⁸, l'Espagne et le Portugal¹⁴⁸⁹, ces pays formant un sous-groupe au sein de l'Union Européenne¹⁴⁹⁰. Ils ont pour objet la définition et l'instauration de règles et de procédures communes concernant l'entrée des étrangers, les règles de police et de contrôle douanier entre les Etats parties¹⁴⁹¹.

Ces Accords visaient à mettre en place, à l'orée du grand marché européen de 1993, une politique commune pour les ressortissants des Etats hors C.E.E. qui ne travaillent ni n'habitent à un titre quelconque sur le territoire de l'Union¹⁴⁹². Ils devaient entrer en vigueur au 1^{er} janvier

¹⁴⁸⁷ - Ces Accords regroupent un Accord de portée générale signé le 14 juin 1985 qui concerne l'instauration d'un régime de libre-circulation exposé à l'article 17, et l'Accord relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières dite Convention d'application qui fut signée par la France, l'Allemagne et la Belgique notamment le 19 juin 1990, Bull. AG. Eur. 20 juin 1990 et Bull. A.G.Eur. 20 nov 1990. L'Accord complémentaire comprend 142 articles ainsi qu'un Acte Final et un Procès Verbal précisant les engagements respectifs de chaque partie, voir P. WECKEL, La Convention additionnelle à l'Accord de Schengen, R.G.D.I.P, t.95, 1991-2, pp.405-437.

¹⁴⁸⁸ - M. BOLE-RICHARD, Les candidats à l'immigration clandestine affluent au sud de l'Europe, Le Monde, 22 juillet 1998.

¹⁴⁸⁹ - L'Italie a demandé à rejoindre le groupe des signataires des Accords de Schengen, puis l'Espagne et le Portugal. Bien que leur adhésion soit, en principe, acquise, la situation géographique et la longueur des côtes maritimes posent des problèmes de surveillance qui retardent leur entrée dans le groupe; A. RIZZO, Italie, Opération Alba, Que font les italiens dans cette galère? in La Stampa, Turin, reprod. in Courrier International, n°341, 15 au 22 mai 1997, p.22; Le 26 octobre 1997, l'accord de Schengen entré en vigueur en Italie, voir F. VENTURINI, L'Italie a déjà trahi Schengen, in Corriere della Sera, reprod. Le Courrier International, n°367, du 13 au 19 nov. 1997, p.20.

¹⁴⁹⁰ - J. ROSSETTO, Le droit d'asile en Europe : Evolution contemporaine, p.921&s., A.F.D.I, 1993, pp.919-935; L.A. SICILIANOS Ed., Nouvelles formes de discrimination, Actes du séminaire international d'experts sur la prévention des discriminations à l'égard des immigrés, des réfugiés et des personnes appartenant à des minorités, Olympie, 13-14 mars 1994, UNESCO et FMDH, Pédone, Paris, 1995, 310P.,

¹⁴⁹¹ - Les Etats demeurent maîtres de leur politique nationale en matière d'immigration dans le cadre d'une politique commune restrictive en ce domaine, voir notamment, N.HERZBERG, Le gouvernement (français) assouplit cinq critères de régularisation des étrangers, Le Monde, 16-17 août 1998, pp.1 et 6; S. ALOÏSE, L'Italie ne veut plus être une "aubaine" pour les irréguliers, Le Monde, 20 août 1998, p.8.

¹⁴⁹² - E. ARBOLEDA & IAN NOY, The convention refugee definition in the West ; disharmony of interpretation and application, I.J.R.L., vol 5, n°1, 1993, pp.66-90; J. ROSSETTO, Le droit d'asile en Europe: évolution contemporaine, A.F.D.I, 1993, pp.919-935.

1995, la France ayant, cependant par deux fois, retardé leur application, estimant que les conditions de sécurité sur son territoire ne permettaient pas l'ouverture des frontières¹⁴⁹³, la Belgique¹⁴⁹⁴ et les Pays Bas protestèrent sans succès.

Ces Accords s'organisent, en matière de réfugiés, autour de trois pôles :

- s'accorder sur la détermination de l'Etat responsable du traitement de la demande d'asile, ce qui inclut l'effet extra-territorial de la décision d'octroi ou de refus du statut de réfugié. La décision, définitive, s'impose aux autres Etats parties, une décision négative entraînant la reconduite à la frontière extérieure de la Communauté, financée par la création d'un "fonds d'expulsion". Implicite est le fait que le demandeur d'asile ne pourra plus déposer qu'une seule demande de statut, au lieu de plusieurs dans différents Etats comme c'était, antérieurement possible¹⁴⁹⁵.

- Une politique harmonisée de visas: les Etats parties s'accordent sur la nécessité ou non d'obtenir des visas pour les voyageurs en provenance d'Etats non européens. Cette politique met à la charge des transporteurs aériens le contrôle des visas, ceux-ci étant tenus pour responsables du transport de voyageurs démunis des visas nécessaires à l'entrée dans le pays de destination. Les demandeurs d'asile étant, par définition démunis de titres de séjour valides, seront-ils systématiquement refoulés sur la base de cette disposition ?

1493 - La France a, par deux fois, reporté de six mois l'entrée en vigueur des Accords, estimant que la situation générale sur le territoire français requérait des mesures exceptionnelles incompatibles avec l'application desdits Accords, voir Dict.Perm. des Etrangers, Bull 7, 1er juillet 1995, pp.9762-4; voir aussi, Ch. DE BRIE, La France au seuil de l'intolérance, Boulevard de la xénophobie, in Le Monde Diplomatique, juin 1996, pp.4-5.; N. HERZBERG, La France est devenue un "pays de rebond" pour les clandestins, Le Monde 20 août 1998, p.8.

1494 - M. BOSSUYT, La procédure d'asile en Belgique: évolution récente, Colloque de Caen, Droit d'asile et des réfugiés, SFDI, 30-31 mai et 1^{er} juin 1996, Paris, Pédone 1997, 383p.

1495 - Le Conseil Constitutionnel saisi a estimé cette disposition contraire au Préambule de la Constitution de 1946 réaffirmé par la Constitution de 1958, qui fait du droit d'asile un principe constitutionnel. La France se réserve donc le droit de réexaminer et de réviser toute demande d'asile, voir la décision du Conseil Constitutionnel n°93-925 D.C. du 13 août 1993, J.O. 18 août 1993, p.11722; F. CREPEAU, Droit d'asile, de l'hospitalité aux contrôles migratoires, p.222&s., Ed. Bruylant, Bruxelles, 1995, 424p.

- L'échange d'informations et la coopération en matière d'informations sur les personnes constituent le troisième volet des Accords par la constitution d'un fichier informatique commun concernant les demandeurs d'asile ainsi que l'échange d'informations sur les pays d'origine.

Ces Accords portent diverses entorses graves aux principes d'asile et de non-refoulement posés par la Convention de 1951.

- Ils définissent "l'étranger" comme "toute personne autre qu'un ressortissant d'un Etat Membre" art 1-1-a¹⁴⁹⁶, et le demandeur d'asile comme "tout étranger ayant présenté une demande d'asile sur laquelle il n'a pas encore été statué définitivement", art 1-1-c. Pourtant, ces Accords ont moins pour objet d'établir une politique cohérente en matière de réfugiés et d'étrangers en Europe, que de lutter contre les terroristes et les trafiquants de stupéfiants notamment, les demandeurs d'asile se trouvant assimilés aux terroristes et trafiquants, les Accords en traitant ensemble¹⁴⁹⁷.

- Le fait de rendre les transporteurs aériens responsables de ce que leurs passagers possèdent un titre de séjour valide constitue, en outre, une décharge de responsabilité de la part des Etats, en principe seuls titulaires des pouvoirs de police y afférents : les transporteurs aériens ne disposent, en principe, pas des pouvoirs de police assortis du serment nécessaire pour de telles vérifications¹⁴⁹⁸. Cette disposition constitue une violation manifeste des principes de non-refoulement et d'asile temporaire prévus aux articles 33 et 31 de la Convention de Genève, étant, en effet, douteux que le transporteur accepte de faire voyager une personne dont l'accueil est incertain car il prend le risque de devoir le ramener, à ses frais, dans un pays qui l'accepte, devant, en sus, de verser une amende. Ce problème rejoint celui des "réfugiés sur orbite" renvoyés d'un Etat à l'autre, sans être autorisés à se fixer nulle part¹⁴⁹⁹.

1496 - F. CREPEAU, *op; cit.* p.219.

1497 - Schengen, Un accord clé pour l'ouverture des frontières, Mémoire ampliatif aux Accords de Schengen, Ministère des Affaires Etrangères, 1990, 24p.

1498 - F. CREPEAU, *op; cit.* p.202&s..

1499 - G. GOODWIN-GILL, Who is a refugee ? Contribution to the Conference on Refugees in the world and the EC's response, Netherlands Institute for Human Rights, The Hague, 7-8 déc 1989 ; M. MOUSSALI, Le problème des réfugiés en Europe, I.J.R.L., 1989, n°1, pp.528-545; B. WIERZBICKI, Cooperation in the refugee problem in Europe, I.J.R.L., 1990-2, n°1, pp.118-123.

Les pays d'Europe ne sont pas les seuls à imposer des pénalités financières aux compagnies de transport ayant embarqué des passagers non titulaires les papiers requis, l'Australie, les Etats Unis et le Canada ont instauré ce type de législation dès les années 1950. Toutefois, cette pratique se généralise : en 1997, la Suisse et tous les membres de l'Union Européenne, sauf l'Irlande, avaient adopté une forme ou une autre de législation relative à la responsabilité des transporteurs aériens. Des mesures identiques se mettent en place dans toutes les régions du monde : Afrique du Sud, Argentine, Corée, Croatie, Emirats Arabes Unis, Guatemala, Iran, Oman, Philippines, République Dominicaine et Turquie¹⁵⁰⁰; il paraît peu probable que les pays ayant instauré le principe de la responsabilité des transporteurs le suppriment. Au moins devraient-ils s'assurer que les contrôles s'effectuent sur une base impartiale et équitable, et considérer la situation particulièrement critique des réfugiés¹⁵⁰¹.

L'esprit et la philosophie des Accords de Schengen répondent moins à des considérations humanitaires qu'à des impératifs de sécurité intérieure et de police¹⁵⁰². Concernant les demandeurs d'asile, leur mise en oeuvre entraînera inévitablement une diminution de leurs chances d'obtenir le statut de réfugié, celles-ci se trouvant divisées par le nombre d'Etats parties : tout Etat membre est lié par la décision d'octroi ou de refus du statut de réfugié d'un autre Etat membre¹⁵⁰³. Il est, en outre, à craindre que la règle de l'Etat le plus restrictif en matière d'asile prévale et déteigne sur ses voisins, plus que l'inverse¹⁵⁰⁴, les autres Etats devant s'aligner, au risque sinon, de se trouver rapidement débordés par le nombre des demandes d'asile.

1500 - Sanctions contre les transporteurs, in H.C.R., Les réfugiés dans le monde, 1997, *op. cit.*, pp.192-3.

1501 - *Idem*.

1502 - F. CREPEAU, *op. cit.* p.313.

1503 - P. WECKEL, *op. cit.* pp.419-421.

1504 - J. ROSSETTO, Le droit d'asile en Europe: Evolution contemporaine; Les mesures d'ordre national, les révisions constitutionnelles allemande du 26 mai 1993 et française du 25 novembre 1993, et la décision du Conseil Constitutionnel n°93-925 DC du 13 août 1993, J.O. 18 août 1993, p. 11722; S. MAHMOOD, The Schengen Information System: an inequitable data protection system, I.J.R.L., vol 7, n°2, 1995, pp.179-200.

- Enfin, les possibilités offertes aux demandeurs d'asile de trouver un pays d'accueil s'amenuisent¹⁵⁰⁵ : avant la signature des Accords, tout demandeur d'asile pouvait, en théorie, déposer autant de demandes d'asile que l'Europe comptait de pays. Les Accords de Schengen suppriment cette diversité puisque les autres Etats se retrouvent en situation de compétence liée¹⁵⁰⁶ bien que tout Etat puisse néanmoins reprendre le dossier et accorder le statut si un autre Etat le lui demande¹⁵⁰⁷. Il s'agit, cependant, d'une possibilité discrétionnaire, pas plus¹⁵⁰⁸.

L'Europe s'effraie du nombre de réfugiés et de migrants qui frappent à sa porte chaque année, cependant, environ 23 millions de réfugiés dans le monde relèvent du mandat du H.C.R., sur lesquels moins de 5 millions sont en Europe, et seulement 3,5%, soit environ 560,000 personnes, se trouvent sur le territoire de l'Union Européenne¹⁵⁰⁹. Ce chiffre représente 0,16% des 324 millions de personnes habitant la Communauté. L'énergie dépensée par l'Europe et chacun des Etats Membres afin d'édifier le mur extérieur de la forteresse européenne¹⁵¹⁰ apparaît comme une déperdition d'énergie laquelle pourrait être utilisée à mettre en oeuvre des politiques ouvertes, humaines et

1505 - F. CREPEAU, *op; cit.* p.222.

1506 - Suite à l'avis du Conseil Constitutionnel du 13 août 1993, la France se réserve le droit de revoir, discrétionnairement toute demande d'asile à laquelle un autre Etat aurait répondu négativement, voir J. KUMIN, *Asylum in Europe: sharing or shifting the burden ?* U.S. Committee for Refugees, *World Refugee Survey*, 1995, pp.28-40 .

1507 - Article 9 de la Convention relative à la détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres des Communautés européennes qui prévoit que : "Tout Etat membre peut, alors même qu'il n'est pas responsable, en application des critères définis par la présente convention, examiner pour des raisons humanitaires, fondées notamment sur des motifs familiaux ou culturels, une demande d'asile, à la requête d'un autre Etat membre et à condition que le demandeur d'asile le souhaite. Si l'Etat membre sollicité accède à cette requête, la responsabilité de l'examen de la demande lui est transférée".

1508 - Décision du Conseil Constitutionnel n°93-925 DC du 13 août 1993, J.O. 18 août 1993, p.11722.

1509 - J. CUENOD, *E.C. assistance to regions with large numbers of refugees, Refugees in the world, the E.C. response*, Netherlands Institute for Human Rights, The Hague, 7-8 déc 1989, SIM n°10, pp.156-181.

1510 - F. DOUBLET, *L'action de l'Union Européenne dans le domaine du droit d'asile*, pp.217-228, Colloque de Caen, *Droit d'asile et des réfugiés*, SFDI, 30-31 mai et 1^{er} juin 1996, Paris, Pédone, 1997,383p.

intelligentes¹⁵¹¹. La faiblesse de la construction européenne concernant les personnes constitue un symptôme inquiétant pour l'Europe à venir¹⁵¹², la forteresse européenne s'organise dans un esprit de défiance et de suspicion par rapport à l'étranger¹⁵¹³ malgré diverses déclarations, notamment françaises¹⁵¹⁴, célébrant l'espace européen des libertés et des droits de l'homme¹⁵¹⁵. Le climat européen semble, au vu des Accords de Schengen, nettement défavorable aux étrangers et réfugiés¹⁵¹⁶, cependant qu'une politique plus ouverte et généreuse des autres institutions européennes y apportent un contrepoids notable¹⁵¹⁷.

2 - L'autre Europe des réfugiés -

Le Conseil de l'Europe, la Cour et la Commission cherchent à mettre en oeuvre une conception positive des réfugiés et étrangers¹⁵¹⁸. L'apport de la Cour Européenne des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales consiste à dépasser le droit international classique par interprétation de la Convention Européenne des Droits de l'Homme du 4 novembre 1950. La contribution du Conseil de l'Europe à la protection des réfugiés s'effectue principalement grâce à la

1511 - J.J. de BRESSON, Heurs et malheurs de la convention de Genève du 28 juillet 1951 sur le statut des réfugiés, *Mél. Virally, Le droit international au service de la paix, de la justice et du développement*, pp.147-156, Pédone, Paris, 1991, 511p.

1512 - A. NAYER, La Communauté Européenne et les réfugiés, *R.B.D.I.*, 22-1, 1989, pp.133-149.

1513 - Dossier Sécurité, immigration et contrôle social, D. BIGO, L'archipel des polices, p.9, et _____, L'illusoire maîtrise des frontières, p.10, *in Le Monde Diplomatique*, oct. 1996; P. VIDELIER, Faux privilégiés et vrais exclus, Le droit d'asile malmené, *in Le Monde Diplomatique*, oct. 1995, pp.4-5.

1514 - Ch. de BRIE, Aux frontières des libertés, La politique française mise à l'épreuve, *Le Monde Diplomatique*, nov. 1997, pp.18-19; D. LOCHAK, Bons "étrangers" et mauvais "clandestins", *Idem*, p.18; E. VAILLANT, De l'usage des régularisations, *Idem*, p.19; P. BERNARD, L'introuvable consensus autour de l'immigration, *Le Monde*, 24 déc 1997, pp.1 et 15.

1515 - D. JOLY, Le droit d'asile dans la Communauté, *I.J.R.L.*, 1989-1, n°3, pp.365-377; G. LOESCHER, The European Community and refugees, *idem*; Des pratiques d'asile restrictives, *in H.C.R., Les réfugiés dans le monde, op. cit.* pp.191-194.

1516 - J. RAMONET, Xénophobies, *in Le Monde Diplomatique*, mars 1997, p.1.

1517 - F.S. LARRABEE, Eastern Europe and Western Europe migration, *RAND*, Santa Monica, 1993, 33p.

1518 - Voir notamment la Jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme, pp.23-31, et pp.506-507, 4^{ème} Ed. Berger-Sirey, Paris, 1994, 544p.

discussion et au vote de résolutions et éventuellement d'accords finalisant un accord informel entre les Etats Membres.

a - La Cour et la Commission -

La Convention européenne ne comporte, de prime abord, aucune disposition relative au statut ni au traitement des réfugiés, la Cour¹⁵¹⁹ et la Commission ont, cependant, déduit, par interprétation de certaines normes, leur applicabilité aux réfugiés¹⁵²⁰. La principale disposition en la matière découle de l'article 3 de la Convention disposant que :

"Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants."

La Commission a interprété cet article en liaison avec l'article 3 de la Convention des Nations Unies sur les traitements inhumains ou dégradants prévoyant que :

"Aucun Etat partie n'expulsera, ne refoulera, ni n'extradera une personne vers un autre Etat où il y a des motifs sérieux de croire qu'elle risque d'être soumise à la torture.

"Pour déterminer s'il y a de tels motifs, les autorités compétentes tiendront compte de toutes les considérations pertinentes, y compris, le cas échéant, de l'existence dans l'Etat intéressé, d'un ensemble de violations systématiques des droits de l'homme, graves, flagrantes ou massives."

L'interprétation de la Commission ne consacre ni un droit à l'asile, ni l'interdiction d'expulsion de personnes coupables de délits¹⁵²¹, la jurisprudence de la Commission vise à protéger l'étranger contre un risque de traitement discriminatoire interdit par l'article 3 de la Convention. Les conditions relatives à la preuve notamment sont restrictives, pour éviter des recours abusif à cet article.

1519 - M. SOTTO, Compétences renforcées pour la Cour européenne des droits de l'homme, Le Monde, 3 nov.1998, p.3.

1520 - La Convention ne régit pas, en tant que tels, le droit d'asile, l'extradition ni l'expulsion, voir le Rapport VETTER, on The right of Asylum, 9 février 1987, Doc A.2.227/86/A.

1521 - R. ERGEC, Le Conseil de l'Europe et les réfugiés, R.B.D.I, 22-1, 1989, pp.121-132.

La Commission a, en outre, fondé certaines décisions sur l'article 8 de la Convention de 1950 reconnaissant le droit au respect de la vie familiale, mais cet article ne confère pas un droit d'asile, ne pouvant, seul, fonder la requête d'un demandeur d'asile¹⁵²². Si un étranger demandeur d'asile veut se faire rejoindre par sa famille, bien que le droit au regroupement familial ne découle pas expressément de la Convention, la Commission a estimé que l'Etat qui accorde l'asile devait admettre la famille du réfugié¹⁵²³.

L'article 4 du Protocole 4 de 1963 stipule, en outre, que :
"Les expulsions collectives d'étrangers sont interdites".

Cette disposition concerne les étrangers en général, y compris les réfugiés, interdisant une pratique qui serait contraire au principe d'asile, assortie de règles minimales de procédure relatives au traitement, à l'examen de la demande et à une décision de rejet nécessairement motivée. L'article 4 ne confère qu'un droit de séjour temporaire, le temps qu'intervienne sur la demande d'asile, une décision de fond régulière. Les dispositions de l'article 1 du Protocole 7, ayant pour objet de limiter les expulsions arbitraires, complètent celles de l'article 4 précité. Intervient, aussi, l'article 13 de la Convention de 1950 garantissant un droit de recours devant une instance nationale : il permet un recours devant la juridiction compétente chaque fois qu'un individu s'estime victime d'une violation des droits et libertés protégés par la Convention¹⁵²⁴.

La Cour et la Commission ont construit, à partir des dispositions de la Convention de 1950 et des Protocoles ultérieurs, un droit applicable aux étrangers et spécialement aux réfugiés. Cet effort est louable au sein d'un climat généralement défavorable aux ressortissants "étrangers" en général, soit non ressortissants d'un Etat C.E.E. Il demande néanmoins à être consolidé par l'adjonction de clauses explicites

¹⁵²² - Arrêt Abdulaziz, Cabales et Balkandalie, 28 mai 1985, série A, n°94, p.34&s.

¹⁵²³ - R. CHOLEWINSKI, The protection of second-generation migrants from expulsion under article 8 of the European Convention on Human Rights, N.Q.H.R, vol 12, n°3, 1994, pp.287-306; R. ERGEC, *op.cit.* p.128 et R. PLENDER, La Convention Européenne des Droits de l'Homme et le demandeur d'asile, Actes du 16^{ème} Colloque de Droit Européen, Strasbourg, 1987, p.40.

¹⁵²⁴ - La jurisprudence de la Cour en la matière est constante : Arrêt Silver et autres, 25 mars 1983, Série A, n°61, p. 42; Arrêt Boyle et Rice, 27 avril 1988, Série A, n°131, p.23; Arrêt Plattform "Arzte für das Leben", 21 juin 1988, Série A, n°139, p.11.

relatives à la protection des réfugiés et demandeurs d'asile. On évoque un traité au niveau du Conseil de l'Europe dont l'existence constituerait certainement un contrepoids important, une force inverse à celle tirant aujourd'hui l'Europe du commerce vers des politiques eurocentrées restrictives¹⁵²⁵.

b - Le Conseil de l'Europe et le Parlement -

Isolés sur la scène européenne et souvent dans l'ombre, les travaux du Conseil de l'Europe et du Parlement Européen ne bénéficient pas du rayonnement C.E.E.¹⁵²⁶. Le rapport établi sous les auspices de l'Assemblée Européenne par H.O. Vetter cerne, cependant, avec honnêteté et lucidité, les problèmes des réfugiés en Europe ¹⁵²⁷. Il constate, notamment, que "les Etats essaient de résoudre un problème international par des mesures nationales et donc de se décharger unilatéralement du fardeau sur le pays voisin (...), or, ces tentatives ont donné lieu à des politiques irresponsables en matière d'asile en Europe"¹⁵²⁸. Selon cet auteur, "aucune réflexion à long terme n'a été engagée sur la façon de résoudre dans la dignité le problème des réfugiés en Europe et ailleurs. Même dans la Communauté Européenne, aucun effort n'a été jusqu'ici fait pour maîtriser de façon positive ce problème"¹⁵²⁹.

Le Parlement Européen, sur la base de ce rapport, a voté, en 1988, la Résolution 1088 relative au droit d'asile¹⁵³⁰, invitant les Etats Membres à adopter des politiques plus généreuses vis à vis des demandeurs d'asile. Le Parlement y recommande notamment :

- l'adoption d'une politique d'asile commune cohérente,

¹⁵²⁵ - M.O. WIEDERKEHR, L'oeuvre du Conseil de l'Europe dans le domaine du droit d'asile et des réfugiés, pp.197-215, in Colloque de Caen, *op. cit.*

¹⁵²⁶ - Voir le Rapport du Pr. A. SWART, The problems connected with the admission of asylum seekers to the territory of member states, Conseil de l'Europe, 16^{ème} Colloque de Droit Européen, Le droit d'asile et les réfugiés : tendances actuelles et perspectives futures, 15-17 sept 1986, pp.65-116.

¹⁵²⁷ - Rapport de H.O. VETTER on The right of Asylum, 9 février 1987, Doc A.2.227/86/A.

¹⁵²⁸ - *Idem*, p.8.

¹⁵²⁹ - *Idem*, p.19.

¹⁵³⁰ - Résolution 1088 du 7 octobre 1988.

- le respect des principes de non-refoulement et d'asile temporaire,
- l'octroi d'un permis de séjour temporaire, le temps que la demande d'asile soit examinée,
- l'examen rapide, impartial et approfondi des demandes,
- l'harmonisation du droit concernant l'asile territorial dans les Etats membres du Conseil de l'Europe par l'harmonisation des critères d'octroi du statut,
- l'adoption par le groupe CAHAR¹⁵³¹ du projet d'accord européen sur la responsabilité de l'examen des demandes d'asile, et
- l'adoption d'un Protocole additionnel à la Convention Européenne des Droits de l'Homme concernant les demandeurs d'asile et l'admission des réfugiés politiques¹⁵³².

Dix ans après l'adoption du Rapport Vetter et de la Résolution sur l'asile territorial, l'Europe demeure, à quelques exceptions près¹⁵³³, dominée par les tendances au repli sur soi et à la xénophobie, les efforts du Conseil de l'Europe et de l'Assemblée n'ayant abouti à aucune mesure concrète pour inverser la tendance négative¹⁵³⁴.

L'Europe semble davantage préoccupée par la recherche du plus petit dénominateur commun entre les Etats Membres que par la mise en place de politiques et de structures d'accueil concertées à long terme¹⁵³⁵. Un professionnel remarquait à ce propos que "la diplomatie, quand elle n'est que l'art du compromis, a inventé la recherche du plus petit dénominateur commun, le résultat étant naturellement, d'autant

1531 - Comité *ad hoc* d'experts sur les aspects juridiques de l'asile territorial des réfugiés et apatrides.

1532 - G. GOODWIN-GILL, The European convention on human rights, Proposal for an additional Protocol, C. Europe, 10 Fev. 1990.

1533 - L'Europe du Sud est moins sensible aux tensions liées à la présence d'étrangers que la froide Europe du Nord, voir à ce sujet, S. PERRAKIS, Recent tendencies in the evolution of national laws and practices in the field of asylum and refugees, 16^{ème} Colloque de Droit Européen, *op.cit.* pp.59-144, Conseil de l'Europe, The law of asylum and refugees, 15-17 sept 1986; et la contribution de L. WEH, The restrictive tendencies, a European phenomenon ? and the "Xenophobic" opinion, pp.51-59.

1534 - A. DRZEMCZEWSKI, The position of aliens in relation to the European Convention on Human Rights, Human Rights File n°8, C. of Europe, Strasbourg, 1985, 50p; R. PLENDER, Problèmes soulevés par certains aspects de la situation actuelle des réfugiés sous l'angle de la Convention Européenne des Droits de l'Homme, Dossier sur les droits de l'homme, n°9, Strasbourg, 1985, 38p; Les Actes du 16^{ème} Colloque de Droit Européen: Le droit de l'asile et des réfugiés: tendances actuelles et perspectives d'avenir, Strasbourg, 15-17 sept, 1986, 180p.

1535 - C. TOMUSCHAT, A right to asylum in Europe, H.R.L.J. vol 13, n°7-8, pp.257-265.

plus limité, quand il n'est pas nul, que le nombre des participants est élevé"¹⁵³⁶.

c - Les Accords A.C.P.-C.E.E. -

Les III^{ème} et IV^{ème} Conventions de Lomé entre la C.E.E. et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique énoncent des principes essentiels en matière de droits de l'homme et de coopération humanitaire¹⁵³⁷, assortis d'un mécanisme en développement de contrôle et de sanctions. Ces Accords reconnaissent la valeur absolue des droits et de la dignité de l'homme, du bien-être des populations associé à la valorisation des ressources humaines, la mise en oeuvre de ces principes relevant d'une coopération accrue en matière économique, sociale et culturelle¹⁵³⁸.

Ces Accords abordent la question du développement et de la responsabilité de chaque Etat envers lui-même et devant sa population toute entière¹⁵³⁹. Ces éléments offrent à l'Union Européenne une conception plus humaine, à ceci près toutefois pour notre sujet, qu'il s'agit de coopération sur place, loin des frontières européennes et hors des cas de mouvements et transfert de population¹⁵⁴⁰. Si la situation en Europe en matière de réfugiés et d'étrangers présente des

¹⁵³⁶ - F. DE ROSE, Le Monde du 7 avril 1989, cité par F. NAYER, La Communauté Européenne et les réfugiés, R.B.D.I., 22-1, 1989, p.148.

¹⁵³⁷ - Le Courrier, n°155, janv-fév 1996, est entièrement consacré à la Convention de Lomé IV telle que révisée par l'accord signé à Maurice, le 4 novembre 1995, notamment l'article 255 de la convention consacré au problème des réfugiés.

¹⁵³⁸ - D. VIGNES, L'Homme A.C.P., acteur et bénéficiaire principal du développement dans Lomé III et IV - Fins humaines de la coopération au développement et promotion des droits de l'homme dans un système particulier, pp.363-372, in Mélanges R.J. DUPUY, Humanité et droit international, Pédone, Paris, 1991, 382p; Thèse S. PAYAN-LAGROUX, Le dialogue sur les politiques dans la coopération pour le développement de la communauté européenne, Part II, Chap.2: Elargissement du dialogue sur les politiques aux questions de droits de l'homme et de la démocratie, pp.236-301, Aix-Marseille, 1994, 325p.

¹⁵³⁹ - Compte rendu succinct et remarques concernant une mission effectuée par un groupe de travail A.C.P.-C.E.E. sur les réfugiés et les personnes déplacées, Ethiopie, Soudan, Djibouti et Somalie, 24 mars - 4 avril 1988, Assemblée Paritaire A.C.P.-C.E.E., AP 551/Bur.

¹⁵⁴⁰ - A.M. MOURADIAN, Un accord sacrifié sur l'autel du libre-échange - Offensives contre la convention de Lomé, in Le Monde Diplomatique, avril 1995, p.13.

tendances opposées qui s'affrontent, la situation aux Etats Unis laisse percevoir un paradoxe équivalent¹⁵⁴¹.

B - Le paradoxe américain -

1 - Lois et politiques -

L'histoire américaine, construite sur et grâce à l'immigration, est jalonnée de lois et de règlements ponctuels ayant, chacun, tenté d'apporter une réponse *ad hoc* au problème continu des demandeurs d'asile¹⁵⁴². Les principaux textes récents en la matière datent de 1948, 1962, 1965 et 1980 complétés, chacun, par une kyrielle de mesures d'application, de dérogations, de programmes et de quotas¹⁵⁴³.

- Le **Displaced Person Act** de 1948¹⁵⁴⁴ accordait l'asile à certaines personnes déplacées, travailleurs forcés des Etats annexés par l'Allemagne, ainsi qu'à certains réfugiés ayant fui les régimes nazi, fasciste ou communiste, selon la qualification des Nations Unies. Les critères d'éligibilité, hautement sélectifs, et les dates limites empêchèrent la plupart des Juifs déplacés d'Autriche, d'Allemagne et d'Italie de bénéficier de cette mesure qui fut modifiée en 1950 puis 1951.

- Le **Refugee Relief Act** de 1953 fut étendu en 1959 pour inclure les personnes fuyant le communisme et le Moyen Orient, le Congrès se refusant à élargir les critères d'admission malgré les appels répétés de l'exécutif. Lors de la crise hongroise de 1956, le Président Eisenhower poussa le Ministre de la Justice à user de son pouvoir spécial

1541 - A. CEYHAN, Emulation franco-américaine, *Le Monde Diplomatique*, oct. 1996, p.11.

1542 - J.H. HOLLIFIELD, Migrants ou citoyens: la politique de l'immigration en France et aux Etats Unis, *R.E.M.I.*, vol 6, n°1, 1990, pp.159-181; Y. MOULIER-BOUTANG & J.P. GARSON, Comparative perspectives on immigration policy reform in industrialized countries, *I.M.R.*, Special issue: Irregular migrations, an international perspective, vol.18, n°3, Fall 1984, pp.579-813.

1543 - Sur l'aspect historique des mouvements de réfugiés aux Etats Unis, voir D.E. ANKER & M.H. POSNER, The forty year crisis : a legislative history of the Refugee Act of 1980, *San Diego Law Review*, 1981-82, vol 19, n°1, pp.9-89.

1544 - *Idem*, pp.13-16.

d'autorisation qui permet au gouvernement d'accueillir sur le territoire national des étrangers inadmissibles selon les lois normales¹⁵⁴⁵.

- Le **Migration Refugee Assistance Act** de 1962 visait à permettre l'accueil et l'installation des Cubains réfugiés aux Etats Unis. Bien que d'impact limité, ce texte adopta, pour la première fois, une définition non-discriminatoire des réfugiés, c'est à dire sans référence à un régime politique¹⁵⁴⁶, augmentant ainsi le champ des origines nationales possibles des réfugiés¹⁵⁴⁷.

- L'**Amendement aux Statuts du Immigration and Nationality Administration** de 1965 créa les "sept préférences" en faveur des réfugiés¹⁵⁴⁸, constituant, surtout, une codification des normes restrictives en vigueur depuis 1948¹⁵⁴⁹. Il tend, de fait, à se rapprocher des éléments de l'article 1 de la convention de 1951, en en limitant toutefois le bénéfice aux ressortissants de certains Etats désignés. De plus, la demande de statut ne peut être déposée qu'après d'un officier de l'administration chargée de l'immigration dans un pays non communiste, les personnes ne pouvant rejoindre un Etat non communiste ne pouvaient de fait en bénéficier, bien qu'entrant, en théorie, dans la définition. Cet Act prévoit, en outre, une disposition particulière pour les victimes de catastrophes naturelles.

L'impact de la réforme demeura limité à cause, surtout, de ses limitations géographiques et idéologiques intrinsèques. Le Congrès tentant de rétablir sa primauté en matière de contrôle des réfugiés, limita, à cette fin, le pouvoir de parole du Ministre de la Justice aux seuls cas urgents, individuels et isolés. Le but escompté ne fut pourtant pas atteint car simultanément à la signature de l'Amendement, le

¹⁵⁴⁵ - Il s'agit du "Power to parole aliens into the United States" prévu par la section 212(5) des Statuts du Immigration and Nationality Administration (I.N.A), le service fédéral chargé de l'immigration qui fut rebaptisé Immigration and Nationality Service (I.N.S).

¹⁵⁴⁶ - Toujours communiste.

¹⁵⁴⁷ - D.E. ANKER & M.H. POSNER, *op.cit.* pp.16-17.

¹⁵⁴⁸ - I.N.A. Act Amendment, 1965, Pub LN° 89-239-79 Stat 911. Cet Act fut rendu, en partie, caduc par le Refugee Act de 1980.

¹⁵⁴⁹ - L'étranger devait apporter la preuve qu'il avait fui un pays communiste ou du Moyen Orient, que son départ était une fuite, causé par des persécutions ou craintes de persécutions en raison de sa race, de sa religion ou de ses opinions politiques, et de son incapacité ou de de sa volonté de ne pas retourner dans son pays d'origine.

Président Johnson annonça l'ouverture d'un programme spécial en faveur des réfugiés cubains, marquant ainsi l'autonomie de l'exécutif en la matière.

Entre 1970 et 1976 différentes réformes furent proposées qui révèlent les intérêts divergents de l'exécutif et du législatif en matière de réfugiés¹⁵⁵⁰. Dans les années 1980, l'exécutif autorisa l'admission massive de cubains, de hongrois, puis d'ougandais. En 1977-78, plus de 130 000 indochinois furent évacués vers les Etats Unis en vertu du Indochinese Parole Programme décidé par le Président. Puis G. Ford déclara un moratoire sur tout nouveau programme, mais le président Carter ne se sentit pas lié et institua un nouveau programme qui accrut le ressentiment du Congrès et apporta, une fois de plus, une solution nécessaire mais ponctuelle au problème global des réfugiés, le problème de fond demeurant l'absence de législations et de politiques claires en matière de réfugiés.

Le mélange de considérations humanitaires et de politique étrangère allié à l'absence de définition générale des réfugié entraînait, d'une part, des tensions constantes entre le Congrès et le Président de la République, et ne permettait, d'autre part, pas de présenter au monde extérieur une position cohérente. Le Refugee Act de 1980 eut le mérite de proposer une définition et une procédure uniques et de veiller à la répartition des compétences en matière de réfugiés entre les pouvoirs exécutif et législatif.

- **Le Refugee Act**¹⁵⁵¹ de 1980 fut adopté après deux années de consultations intensives entre les instances exécutives et les comités du Congrès, y compris la consultation d'organisations spécialisées. Cet Act incorpore la définition de l'article 1 de la Convention de 1951 à la législation américaine, ce qui constitue un succès, les définitions discriminatoires ou plus étroites s'avérant, désormais, impossibles¹⁵⁵² et

1550 - C.J. WYDRZNSKI, Refugees in the Immigration Act (1976), McGill Law Journal, vol 25, n°2, 1979, pp.154-192.

1551 - Refugee Act, 8 USC, §§ 1521-1525.

1552 - Ce point faisait l'objet d'un consensus général bien qu'informel depuis les années 1970, voir D.E. ANKER & M.H. POSNER, *op. cit.* pp.43&s.

répartit les compétences respectives des différents services concernés en coordonnant l'action des services gouvernementaux¹⁵⁵³.

Le Refugee Act admet simultanément deux catégories de réfugiés : ceux qui entrent dans le cadre de la définition légale, suivant la procédure normale, et les réfugiés que le Président peut décider d'accueillir dans les limites d'un plafond annuel, en vertu de considérations humanitaires particulières¹⁵⁵⁴. Cette notion a donné lieu à de larges débats car elle aborde le problème de la répartition des rôles et des pouvoirs entre le Congrès et le Président de la République en matière de réfugiés. Le texte prévoit que si le nombre normal d'admissions est de 50 000 réfugiés par an, le Président peut admettre 50 000 autres personnes dont le sort concerne particulièrement les Etats Unis, à une condition, cependant, que ce surplus d'admissions ait été prévisible en début d'année, lorsque le Congrès établit les quotas. Les "boat people" indochinois bénéficièrent les premiers de cette disposition.

Si plus de 50 000 personnes étaient admises dans le cadre de cette procédure bis, le représentant du Président¹⁵⁵⁵ devrait fournir au Comité judiciaire une description des personnes admises et "une explication des raisons qui font croire que l'admission de plus de 50 000 réfugiés "d'intérêt spécial" pour les Etats Unis est dans l'intérêt national"¹⁵⁵⁶. Ils constituent une troisième catégorie "réservoir" de réfugiés permettant au pays d'accueillir, impromptu, des personnes victimes de situations d'urgence imprévisibles. Le Comité doit recevoir une description de la situation d'urgence et une estimation du nombre prévu de réfugiés, le Président devant justifier des raisons humanitaires ou d'intérêt national sur la base desquelles il a estimé nécessaire l'accueil des réfugiés supplémentaires.

Alors que le Refugee Act était juste entériné par les deux chambres, après de tortueuses négociations point par point, quelques 120 000 Cubains et 20 000 Haïtiens débarquaient sur les côtes de

1553 - D.M. MEISSNER, The Refugee Act of 1980 : what have we learned ? p.130, Revue Européenne des Migrations Internationales, vol 6, n°1, pp.129-140.

1554 - "of special humanitarian concern to the United States", Refugee Act, § 207 (a)(1).

1555 - Le régime américain est de nature présidentielle, le chef de l'exécutif n'a, de ce fait, pas accès aux Chambres.

1556 - Refugee Act, §§ 207 (a)(2) et 208 (a), traduit par nos soins.

Floride. L'administration Carter adopta un programme spécial comme mesure intérimaire pour répondre à l'urgence de la situation, cette mesure ne résolvant pas le problème permanent de l'arrivée massive de réfugiés notamment d'Amérique Centrale et des Caraïbes sur le territoire américain¹⁵⁵⁷.

Le service fédéral chargé de l'immigration (INS, Immigration and Nationality Service) et le Ministère de l'Intérieur adoptèrent, chacun, des mesures de mise en oeuvre du Refugee Act, dont, notamment, certaines décisions d'exclure *a priori* du bénéfice du statut de réfugié politique telle nationalité. Les Haïtiens furent ainsi déclarés "réfugiés économiques", ne pouvant prétendre au statut de réfugié au sens de la convention de 1951¹⁵⁵⁸; dans l'arrêt *Haitian Refugee Center contre Civiletti*, le Juge King estima, en effet, que "la pauvreté d'Haïti est en grande partie le résultat des efforts de Duvalier pour se maintenir au pouvoir. On peut dire en fait que Duvalier a rendu son pays faible afin d'être lui-même fort"¹⁵⁵⁹. Les réfugiés salvadoriens sont, aussi, taxés d'office de réfugiés économiques ¹⁵⁶⁰.

La principale critique à l'encontre de la politique américaine d'accueil des réfugiés concerne la résurgence, sous une forme renouvelée, du vieux démon anticomuniste qui prend aujourd'hui des formes plus subtiles, conduisant, néanmoins, à écarter d'office certains Etats de la liste des pays générateurs de réfugiés¹⁵⁶¹. Le cas le plus patent est celui du San Salvador: la politique américaine de soutien militaire, logistique et financier au gouvernement est incompatible avec la

1557 - J. CARTER, Cuban refugees, remarks to reporters announcing administration policies towards the Refugees, The White House, 14 may 1980; D. TROTMAN, Considerations of some legal aspects of the Cuban refugee crisis, West Indian Law Journal, May 1980, pp.47-51.

1558 - J. GUEST, Repression in Haiti : a challenge for multilateralism, Refugee Policy Group, Washington, D.C., 1993, 35p.

1559 - *Haitian refugee Center v. Civiletti*, 403 F. Supp 442 (SD. Fla. 1980). Le texte original est le suivant "much of Haiti's poverty is a result of Duvalier's efforts to maintain power. Indeed it could be said that Duvalier has made his country weak so that he could be strong". Et l'arrêt de conclure que "to broadly classify all of the class of the plaintiffs as economic refugees, as has been repeatedly done, is therefore somewhat callous. Their economic situation is a political condition", D.E. ANKER & M.H. POSNER, *op.cit.*

1560 - I.J. KURZBAN, Restructuring the asylum process, p.103, San Diego Law Review, vol 19, 1981-82, pp.91-117.

1561 - D. GALLAGHER, Of special humanitarian concern, U.S. refugees admissions since passage of the Refugee Act, p.38&s. Refugee Policy Group, Washington, D.C. 1985, 92p.

reconnaissance aux nationaux de cet Etat du statut de réfugié¹⁵⁶², malgré les rapports d'Amnesty International sur les activités des escadrons de la mort et les multiples informations ayant circulé sur le sujet¹⁵⁶³.

L'amalgame fréquent entre les situations nettement humanitaires d'urgence et les situations sensibles qui relèvent davantage de la politique étrangère que d'une appréciation objective et posée des demandes d'asile se trouve critiquée. Les chiffres illustrent cet état de fait : en 1980, sur les six premiers mois de l'année, quelques 114 284 réfugiés étaient admis à bénéficier du statut, parmi lesquels seulement 120 ressortissants africains, et 64 ressortissants d'Amérique Latine, Cuba exceptée.

L'adoption du Refugee Act a-t-elle fondamentalement modifié la politique américaine en matière de réfugiés ? Différents auteurs estiment que cette loi n'a pas bouleversé les pratiques établies, bonnes et mauvaises en matière d'asile¹⁵⁶⁴. Les principales pierres d'achoppement concernent les défauts structurels de l'I.N.S. et de l'administration chargée des Droits de l'Homme: des conflits permanents entre les règles et buts bureaucratiques de l'I.N.S. avec les pouvoirs réglementaires du Président, ainsi que le maintien d'une politique étrangère contraire à l'élimination, dans les pays d'origine, des violations des droits de l'homme et des libertés fondamentales, demeurent non résolus¹⁵⁶⁵.

Le mérite des Etats Unis consiste à s'être doté d'une base légale solide en matière de réfugiés. Base qui, à défaut d'unanimité, constitue, néanmoins, un point de départ. En valeur absolue, les Etats Unis

¹⁵⁶² - M. GIBNEY & M. STOHL, Human rights and U.S. refugee policy, The example of El Salvador, pp.151-190, in *Open Borders, closed societies ? The ethical and political issues*, M. GIBNEY Ed. Contribution in Political Sciences, n°226, Greenwood Press, N.Y, 1988, 195p

¹⁵⁶³ - D. M. MEISSNER, The Refugee Act of 1980 : what have we learned ? p.130, *Revue Européenne des Migrations Internationales*, vol 6, n°1, p.135; D. GALLAGHER, *op. cit.* p.39.

¹⁵⁶⁴ - M. GIBNEY & M. STOHL, Human Rights and US Refugee Policy, *op.cit.*; I.J. KURZBAN, Restructuring the asylum process, *San Diego Law review*, n°19, 1981-82, pp.1-117; *Options for improving refugee policy in the United States*, pp.1-5 et 10-12, Refugee Policy Group, 1991, 26p.

¹⁵⁶⁵ - O. SCHACHTER, Les aspects juridiques de la politique américaine en matière de droits de l'homme, *A.F.D.I.* 1977, pp.53-74.

demeurent le pays accueillant définitivement le plus grand nombre de réfugiés chaque année¹⁵⁶⁶. Même si, depuis le début des années 1980, la société tend à se refermer sur elle-même, à l'instar des pays européens, cette tendance est combattue par nombre de citoyens dont le mouvement dit des "sanctuaires humanitaires" allant à l'encontre de la politique officielle d'asile.

2 - Mouvement des sanctuaires humanitaires -

Ce mouvement, né dans les années 1980, a pour philosophie et objet d'offrir asile et protection aux réfugiés du Guatemala et du San Salvador réfugiés aux Etats Unis auxquels le gouvernement refuse cette qualité. Ses promoteurs estiment que la politique menée par les Etats Unis en Amérique Centrale les lie à des pays oppresseurs violant impunément les droits de l'homme dont les ressortissants se voient refuser la qualité de réfugié : les taxer de "réfugiés économiques", permettant de les refouler malgré les persécutions dont ils furent victimes et qu'ils encourent en retournant dans leur pays. Face à cette situation, des églises, des collèges, et même des villes, doivent devenir des lieux de refuge pour ces personnes¹⁵⁶⁷, les promoteurs du mouvement appelant les croyants et les congrégations religieuses à manifester leur foi par l'offre d'un refuge aux réfugiés non reconnus comme tels par les services d'immigration¹⁵⁶⁸.

Les fondements religieux de ce mouvement sont primordiaux, ses leaders ancrant également leur action en droit, en proposant une interprétation *a contrario* de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 : un Etat refusant la reconnaissance du statut de réfugié, il appartient aux individus de se substituer à l'Etat défaillant en offrant l'asile aux requérants.

Le Pasteur Coffin, grand défenseur du mouvement aux Etats Unis, estime que le Refugee Act de 1980 constitue une bonne base, mais que

¹⁵⁶⁶ - Voir Refugees and others of concern to UNHCR by country or territory of asylum/present residence, 1996.UNHCR statistics 1998, Table 2.

¹⁵⁶⁷ - T. GERETY, Sanctuary : A comment on the ironic relation between law and morality, pp.158-179, in The new asylum-seekers, Refugee law in the 1980's, D.A. Martin Ed, 1988, 218p.

¹⁵⁶⁸ - Ph. SEGUR, La crise du droit d'asile, Politique d'aujourd'hui, PUF, Paris, 1996, pp.141&s.

l'interprétation qu'en font les services d'immigration est erronée¹⁵⁶⁹. Il compare les activités américaines en Amérique Centrale au nazisme, pour en déduire que toute résistance à la politique américaine est valide d'un point de vue non seulement moral, mais aussi légal: l'oppression, induite par la présence et le soutien américain, force les populations à fuir, devenant des réfugiés en quête d'asile, à charge pour les Etats qui les ont transformées en réfugiés, de leur porter secours.

Coffin reprend les principes énoncés par le Tribunal de Nuremberg : les Etats Unis collaborent de multiples façons avec les pays d'Amérique Centrale, commettant ainsi un crime d'Etat. Les sanctuaires humanitaires constituent, dès lors, une façon de ne pas collaborer, de ne pas soutenir la politique américaine en la matière. Il se fonde aussi sur l'article 14 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme qui ancre en droit international, l'accueil et la protection des réfugiés¹⁵⁷⁰.

Il évoque enfin, l'élément de discrimination qui constitue une question fort sensible aux Etats Unis, estimant que la politique américaine en matière de réfugiés crée des discriminations non justifiées parmi les réfugiés, selon qu'ils fuient un Etat soutenu ou non par les Etats Unis : les réfugiés du Nicaragua ou du Guatemala n'obtenant jamais le statut de réfugiés pourtant facilement accordé à des ressortissants de pays communistes ou anciennement communistes.

Les défenseurs du mouvement des sanctuaires humanitaires aux Etats Unis disposaient, au milieu des années 1980, de 300 églises et synagogues, déclarées "sanctuaires publics", situés dans le Sud du pays. Les membres du mouvement firent l'objet de poursuites pénales auxquelles ils répondirent en faisant valoir qu'ils n'avaient violé aucune loi puisqu'ils assistent non pas des réfugiés hors-la-loi, mais des réfugiés *bona fide* auxquels le gouvernement américain avaient illégalement refusé de donner asile¹⁵⁷¹.

Les organisations, églises et divers supporters du mouvement, finirent par porter plainte contre l'Etat afin de faire cesser les poursuites contre leurs membres et contre les réfugiés qu'ils entendaient protéger

¹⁵⁶⁹ - Reverend COFFIN, The tasks ahead, p.177, Resource Guide for understanding and participating in the Central America's refugee struggle, 1985, 189p.

¹⁵⁷⁰ - Voir *supra* Part.I, Titre 1, Chap.1, sect.1, §2, B, 1 - Droit d'asile ou droit à l'asile ?

¹⁵⁷¹ - American Baptist Church versus Thornburgh, U.S. District Court for the Northern District of California, 31 Jan 1991, Judge R. Peckham.

de l'expulsion et du retour forcé vers leur pays d'origine¹⁵⁷². La Cour saisie du litige accepta le moyen selon lequel les réfugiés d'Amérique Centrale faisaient l'objet de mesures discriminatoires, rejetant les autres moyens¹⁵⁷³. Le gouvernement tenta de clore l'affaire à trois reprises, et les services d'immigration adoptèrent de nouvelles dispositions non discriminatoires concernant ces réfugiés.

La Cour n'eut finalement pas à se prononcer, l'action du gouvernement ayant vidé l'affaire de son objet et permis un règlement amiable du différend, offrant une victoire sans précédent au mouvement des sanctuaires humanitaires. Le compromis auquel les parties parvinrent reconnaît que toute discrimination fondée sur la nationalité dans le processus d'octroi du statut de réfugié est impropre et que le fait que les Etats Unis supportent ou non l'action du gouvernement d'un Etat d'où provient un réfugié ne doit pas influencer sur l'octroi ou le refus du statut de réfugié.

La réelle victoire des promoteurs du mouvement des sanctuaires humanitaires consiste en ce qu'ils ont obtenu que soient réouverts et réexaminés tous les dossiers de demande d'asile déposés par des Guatémaltèques se trouvant aux Etats Unis au 1^{er} octobre 1990 et au 19 septembre 1990 pour les Salvadoriens¹⁵⁷⁴. Ce compromis apporte une consécration au mouvement dont il reconnaît l'utilité, et le bien-fondé, illustrant un premier pas des autorités américaines vers un élargissement de l'asile en ce pays¹⁵⁷⁵.

Le mouvement en faveur des sanctuaires humanitaires aux Etats Unis apparaît, cependant, plus important en théorie qu'en réalité, à cause du petit nombre de ses adhérents, et du rôle, malgré tout limité, qu'il joue. Il constitue néanmoins, la preuve qu'il existe, au sein des pays de l'hémisphère Nord, une autre tendance que celle de la fermeture des frontières, de l'isolationnisme humain, et de l'égoïsme institué en politique nationale. L'Europe mettant en oeuvre, dans le cadre des

1572 - C. PATTY-BLUM, The settlement of American Baptist Church versus Thornburgh : Landmark victory for Central American asylum-seekers, I.J.R.L., vol 3, n°2, 1991, pp.347-356.

1573 - *Idem*.

1574 - *Idem*, p.356.

1575 - J.C. RUFIN, Une nouvelle figure tactique dans le Tiers Monde : les sanctuaires humanitaires, Etudes Polémologiques, n°44, Réfugiés, indice de conflictualité, pp.123-133, I, 1987/4.

Accords de Schengen, une politique élaborée de stricte fermeture des frontières, en se repliant sur elle-même et ses richesses, l'Europe économique cherchant à protéger un marché et la circulation de biens et de capitaux plus que celle des personnes cependant qu'une autre Europe, celle du Conseil de l'Europe tente de mettre en oeuvre l'idéal d'une Europe unie, ouverte et accueillante, respectueuse de tous les droits de l'homme. Dans l'hémisphère Sud, la question se présente différemment.

§ 2 - Afrique, Asie et Amérique du Sud -

A - En Afrique -

L'Afrique s'est, depuis les années 1960, accoutumée aux mouvements de population de large ampleur. Dans les dernières années, plusieurs centaines de milliers de personnes se sont déplacées à travers le continent, victimes de graves crises politiques, de conflits ou de catastrophes écologiques, ces causes se cumulant, le cas échéant¹⁵⁷⁶.

Aussi peut-on brièvement mentionner la crise au Rwanda et au Burundi, laquelle déplaça près de 400 000 personnes: 90 000 rwandais réfugiés au Burundi furent contraints au retour en 1996, tandis que 30 000 autres fuyaient vers la Tanzanie; en 1997, plus de 270 000 rwandais cherchaient refuge au Burundi¹⁵⁷⁷. Le conflit ouvert dans l'ex-Zaïre a déplacé plusieurs de milliers de personnes dans des conditions effroyables. La situation dans la Corne de l'Afrique demeure préoccupante : quelques 1,3 million de personnes ont quitté leur Etat d'origine, Djibouti, l'Erythrée, l'Ethiopie, la Somalie ou le Soudan¹⁵⁷⁸, auxquels s'ajoutent les victimes fuyant les conflits au Serra leone et au Libéria.

L'Afrique s'est dotée, dès 1969, d'un instrument juridique prore en matière de réfugiés. La Convention Africaine, négociée sous l'égide de l'O.U.A., visait à renforcer l'institution de l'asile par l'adoption, notamment, d'une définition élargie du réfugié par rapport à la Convnetion de 1951. Elle réaffirme la responsabilité des Etats en matière de protection des réfugiés. Cette responsabilité peut-elle,

¹⁵⁷⁶ - Voir *supra*, Introduction, II,A,1,b,ii - Le cas de la Corne de l'Afrique: sécheresse, conflits et politique.

¹⁵⁷⁷ - H.C.R., Les réfugiés dans le monde, 1997, *op. cit.* pp.20-21.

¹⁵⁷⁸ - H.C.R. Les réfugiés dans le monde, 1997, *op. cit.* pp.74-75.

cependant, être invoquée pour les actes ou les abstentions des Etats créant un conflit, des conditions politiques et sociales intenable, des catastrophes écologiques menaçant la vie sur place ou des conditions économiques invivables qui entraînent de larges mouvements de population à cause de conflits ?

L'insécurité écologique, économique ou civile constitue en Afrique, la principale cause des déplacements de population. Elle met en relief la nécessité pour les Etats de garantir efficacement la sécurité de chacun face à la persécution, à la discrimination, aux conflits armés, à la pauvreté ainsi que la liberté de s'exprimer, de participer à la vie publique et de réaliser son potentiel personnel.

si les coutumes d'accueil des réfugiés demeurent, en Afrique fortes, la pauvreté des pays d'accueil associée à l'impact écologique, économique et social des réfugiés constituent autant de menaces à l'institution du droit d'asile.

B - En Asie -

La situation asiatique s'avère particulière¹⁵⁷⁹: la convention de 1951 et le Protocole de 1967 étant, en principe, les seuls textes applicables aux réfugiés, car aucun instrument régional n'existe, mais seuls quatre Etats de la région sont parties à la Convention ou au Protocole, le Cambodge, la Chine, le Japon et la Papouasie Nouvelle Guinée¹⁵⁸⁰. Le seul autre instrument est la Déclaration de Jakarta faite par les Chefs d'Etat ou de gouvernement lors de ce sommet.

Cette Déclaration affirme les grands principes de la convention de 1951 en matière d'asile, de non-refoulement et d'assistance aux réfugiés. Elle pourrait constituer un début d'appropriation par les Etats asiatiques du droit conventionnel des réfugiés, il ne s'agit cependant que d'une déclaration dépourvue de force contraignante et dont le contenu n'a pas été réaffirmé depuis lors bien que de larges mouvements de réfugiés aient eu lieu¹⁵⁸¹. Aucune autre déclaration,

¹⁵⁷⁹ Voir *supra*, Part.I, Titre 1, Chap.1, sect.2, §1,B,2 - Mise en oeuvre des principes d'asile temporaire et de non-refoulement par les Etats non parties à la Convention de 1951.

¹⁵⁸⁰ - Les adhésions sont récentes, qui datent de 1970 pour la Papouasie Nouvelle Guinée, de 1981 pour le Japon, de 1982 pour la Chine et de 1992 pour le Cambodge.

¹⁵⁸¹ - R. HENSMAN, A journey without destination : is there a solution for Sri Lankan refugees ?, British Refugee Council, London, 1993, 66p; Bhoutan: les réfugiés oubliés de l'Himalaya, Libération, 6 avril 1993, p.21.

négociation, résolution ni projet de convention n'est venu renforcer les engagements moraux souscrits par les Etats lors du Sommet de Jakarta.

Les Etats d'Asie semblent résolument allergiques à la conclusion de tout accord en matière d'asile¹⁵⁸², pourtant le H.C.R. est largement présent sur place qui convoqua une puis deux conférences internationales sur le sort des réfugiés indochinois, soutenant les camps, organisant les rapatriements¹⁵⁸³ ... Cette présence du H.C.R. apparaît comme la nécessaire participation de la communauté internationale à un fardeau trop lourd pour la région¹⁵⁸⁴ davantage que comme un début de reconnaissance d'un statut de réfugié par les pays de la région.

Les origines ethniques sont importantes dans la région, plusieurs Etats y puisant argument pour n'accueillir définitivement aucun réfugié afin de ne pas modifier un équilibre ethnique fragile¹⁵⁸⁵. Le développement de pratiques coutumières ont, toutefois, pallié le vide juridique en la matière¹⁵⁸⁶. Les pays asiatiques accueillent généreusement les réfugiés sur une base temporaire, se refusant à l'asile définitif.

La situation s'inverse en Amérique Latine où pléthore de textes bilatéraux et multilatéraux organisent l'accueil et le traitement des réfugiés.

C - En Amérique du Sud -

1582 - A.C. HELTON, Asylum and refugee protection in Thailand, I.J.R.L., vol 1, n°1, 1989, pp.21-47.

1583 - Voir les Rapports annuels du H.C.R. à l'Assemblée Générale et au Conseil Economique et Social des Nations Unies depuis 1976, et les résolutions adoptées par l'A.G. dont la résolution 449/169 du 23 déc 1994.

1584 - Cambodians in Thailand - People on the edge, US Committee for Refugees, Washington, Dec 1985, 24p.; The unfair burden : Our house is full ! Displaced persons from Indochina in Thailand, Thai Government, 1980, 47p.; The refugee situation in Thailand, Refugee Policy Group, Washington, 1985, 10p.; S. YOON, The West should "take Cambodians off our hands", N.Y. Times, 22 fev 1987; Refugees from Laos, In harm's way, US Committee for Refugees, Washington, 1986, 24p; Thailand towards the 80's : A survey of problems and prospects, US Secretariat of the Cabinet printing Office, March 1981, 48p; J. M. van der KROEFF, Cambodia : A "third alternative" ? Asian Affairs, An American Review, vol 7, n°2, nov-dec 1979, pp.105-176.

1585 - S. I. HUSAIN, The politico-strategic balance in South-Asia, in Strategic Studies, vol 1, n°2, July-sept 1977, pp.28-40.

1586 - Voir *supra*, Part.I, Titre 1, Chap.1, sect 2 - Un droit coutumier des réfugiés.

Plus de 69 000 personnes, principalement des Guatémaltais et des Salvadoriens, purent, en 1997, regagner leur pays d'origine, par le biais de rapatriements librement consentis¹⁵⁸⁷. L'Amérique latine ne comptait plus, en 1997 "que" 88 430 réfugiés, ceux-ci se répartissant entre l'Argentine où 10 400 personnes relèvent de la compétence du H.C.R., Belize où demeurent 8 000 Salvadoriens, le Costa Rica hébergeant près de 18 000 Nicaraguayens et le Mexique où restent près de 36 000 Guatémaltais¹⁵⁸⁸. Près de 12 000 réfugiés se trouvent, en outre, éparpillés dans les autres pays d'Amérique Latine¹⁵⁸⁹.

Le nombre relativement bas de réfugiés dans la région doit, toutefois, être envisagé en association avec le phénomène, fort important, des déplacés internes. En Colombie, le nombre des personnes déplacées à l'intérieur du pays a grimpé en flèche au cours des années 1996 et 1997 : selon les estimations, 900 000 personnes seraient concernées¹⁵⁹⁰. Les déplacements massifs sont dûs à l'intensification de la violence politique exercée par les forces armées du pays, des milices non officielles, des guerilleros rebelles et les puissants cartels de la drogue colombiens¹⁵⁹¹.

Le problème du déplacement forcé est extrêmement aigu en Colombie où les groupes paramilitaires passent des alliances avec de riches propriétaires terriens et les barons de la drogue, en échange d'une protection contre les actions des guerilleros. Propriétaires terriens et hommes d'affaires tirent profit de la fuite des paysans excédés et terrorisés en rachetant leurs terres à vil prix¹⁵⁹². La plupart des fugitifs finissent par affluer dans les bidonvilles de Bogotá, demeurant, en majorité à l'intérieur du pays dans l'attente de la fin du conflit qui leur permettra de retourner à la campagne. La condition de leur retour étant le rétablissement de la sécurité à l'intérieur du pays, notamment dans les campagnes.

1587 - Respectivement 37 791 Guatémaltais et 30 887 Salvadoriens, chiffres du H.C.R., in H.C.R. Les réfugiés dans le monde, 1997, *op.cit.* p.289.

1588 - Intégration sur place au Mexique, in H.C.R. Les réfugiés dans le monde, 1997, *op.cit.* pp.84-96.

1589 - H.C.R., 1997, *Idem*, p.288.

1590 - *Idem*, pp.106-7.

1591 - G. GARCIA-MARQUEZ décrit dans le Journal d'un enlèvement, (Grasset, Poche, 1997, 317p.) l'affrontement entre le gouvernement démocratique et la mafia, véritable Etat dans l'Etat.

1592 - H.C.R., 1997, *Idem*, p.109.

La situation des personnes déplacées à l'intérieur d'un pays peut s'avérer plus difficile que celle de réfugiés, notamment car elles continuent de relever de la juridiction de leur Etat national qui ne veut pas ou ne peut pas les protéger. Elles doivent, en outre, affronter des conditions d'insécurité matérielle, physique, juridique et psychologique extrêmes. Et, bien que nationaux du pays, les déplacés n'échappent, souvent, pas aux phénomènes de discrimination, de harcèlement et de rejet dont sont victimes la plupart des personnes réfugiées en pays étranger¹⁵⁹³.

Les réfugiés disposent, en principe, de droits propres définis par la convention de 1951 et le Protocole de 1967. Il semble, cependant que ceux-ci soient menacés dans nombre de pays du globe. En effet, si les pays pauvres ont toujours reçu les réfugiés avec un grand sens de l'hospitalité, le bilan global de la protection des réfugiés ne paraît pas très positif. Les normes internationales de protection semblent s'être considérablement dégradées au cours de la dernière décennie, même dans les pays traditionnellement les plus accueillants. Le Haut Commissaire pour les Réfugiés a énuméré les trois principales attitudes portant atteinte aux normes de protection des réfugiés. Il s'agit du refus des pays de refuge potentiels d'accorder l'asile; des menaces à la sécurité physique et humaine des populations exilées; et de l'engagement moins grand en faveur du principe du rapatriement librement consenti¹⁵⁹⁴.

L'affirmation des droits fondamentaux des réfugiés constitue la base de toute action en leur faveur, aussi convient-il de les envisager, à présent, afin de déterminer s'ils présentent des particularités lorsqu'appliqués aux réfugiés.

¹⁵⁹³ - Déplacement interne et insécurité, H.C.R., 1997, *Idem*, p.113.

¹⁵⁹⁴ - S. OGATA, Déclaration liminaire faite à la 47^e session du Comité exécutif du H.C.R., Genève, oct.1996, sur le CD-Rom *Refmonde*, *op.cit.*