

**LA PROTECTION INTERNATIONALE DES PERSONNES DÉPLACÉES;
UN AUTHENTIQUE BESOIN DE DÉVELOPPEMENT NORMATIF?**

*Par Philippe Tremblay**

Ceux et celles parmi les internationalistes qui s'intéressent au phénomène des flux migratoires, et plus particulièrement aux mouvements forcés de populations, savent que la tragédie qu'est le déplacement forcé de groupes humains à l'intérieur des frontières d'un État interpelle de plus en plus la communauté internationale. S'il est faux de prétendre qu'il s'agit là d'un phénomène nouveau – comme s'il n'y avait jamais eu de personnes déplacées à l'intérieur de leur pays («*internally displaced persons*») ou *IDPs*) avant la fin de la guerre froide –, il n'en demeure pas moins que le nombre de personnes touchées par cette infortune a atteint au début des années quatre-vingt-dix des sommets jusqu'alors inégalés.

Plusieurs raisons expliquent ce phénomène; la nature des conflits armés contemporains – lesquels se caractérisent notamment par une multiplicité de parties (ex. : Congo-Zaïre, Colombie) et par une violence inouïe exercée à l'endroit des non-combattants (ex. : Sierra Leone, Bosnie) – en est certainement une. Si l'on ajoute à cette triste réalité la réticence qu'affichent plusieurs pays voisins de ceux où se déroulent les actes de persécution à l'origine du déplacement à voir des cohortes de personnes déplacées franchir leurs frontières, on comprend aisément que l'on fait face à l'un des défis humanitaires les plus difficiles qui soient : comment protéger ces malheureux, dont les droits sont bafoués dans leur pays, dans un monde composé d'États juridiquement égaux dont les relations reposent encore aujourd'hui essentiellement sur le principe de non-ingérence dans les affaires internes?

Cette question, d'une brûlante actualité s'il en est¹, n'est pas simple. Il convient donc de saluer l'effort colossal déployé, avec l'aide de collaborateurs, par M. Francis M. Deng, autrefois membre du corps diplomatique soudanais et, depuis 1992, représentant spécial du secrétaire-général de l'ONU pour les personnes déplacées, et M^{me} Roberta Cohen, chercheur invité au Brookings Institution (Washington, D.C.). Les volumes *Masses in Flight; The Global Crisis of Internal Displacement* et *The Forsaken People; Case Studies of the Internally Displaced*²,

* Avocat, candidat à la maîtrise en droit international à l'Université du Québec à Montréal (UQÀM).

¹ Au moment même d'écrire ces lignes, nous apprenons que les attaques perpétrées au Timor oriental par des milices pro-Jakarta à l'encontre de la population civile ont forcé des milliers de Timorais à fuir vers les montagnes.

² R. Cohen et F. M. Deng, dir., *Masses in Flight; The Global Crisis of Internal Displacement* et *The Forsaken People; Case Studies of the Internally Displaced*, Washington (D.C.), Brookings Institution, 1998.

constituent l'aboutissement d'un travail de réflexion amorcé au tout début de la présente décennie par l'équipe pilotée par le tandem Cohen-Deng. Au moment de sa nomination par M. Boutros Boutros-Ghali, Francis Deng s'était fait confier le mandat d'examiner la situation des personnes déplacées, à l'échelle internationale, et de proposer, une fois les lacunes clairement identifiées, des mesures de redressement. Pour ce faire, il lui fallait identifier les normes juridiques applicables à cette catégorie de personnes vulnérables, de même que les mécanismes institutionnels et interinstitutionnels mis en place afin de leur porter secours. Afin de mieux cerner la réalité à laquelle sont confrontées les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, Deng s'est adjoint une juriste de renom, M^{me} Roberta Cohen, et s'est rendu à de multiples reprises dans les pays les plus affligés par de graves problèmes de déplacement interne forcé de personnes. Cela lui a permis, grâce à l'aide de M^{me} Cohen et d'autres spécialistes de l'action humanitaire, de dégager des constantes, desquelles il est possible d'inférer les correctifs, tant normatifs que politiques, à apporter.

I. *The Forsaken People; Case Studies of the Internally Displaced*

Quiconque observe de près la réponse opposée par la communauté internationale aux crises successives de déplacement interne forcé, constate en premier lieu l'absence d'une stratégie unifiée et de politiques préétablies dans ce domaine. Pour que le lecteur soit à même de prendre la mesure de cette confusion, Deng et Cohen ont jugé bon de compiler, dans un volume distinct, un florilège d'études de cas rédigées par différents collaborateurs. Bien qu'il soit reconnu que l'on retrouve des personnes déplacées dans plus de 35 États, Cohen et Deng, par souci de concision, ont préféré se limiter à 10 études de cas, qui se trouvent assemblées dans *The Forsaken People*. Les pays dont les profils sont étudiés ont été choisis en tenant compte de l'importance de refléter la répartition géographique du phénomène, de même que la diversité des causes de celui-ci dans ces pays, et des réactions à ces crises. Il est à noter que les rédacteurs de ces études de cas ont presque tous fait des études supérieures dans des universités américaines. On peut d'ailleurs déplorer que les directeurs du projet se soient cantonnés à des auteurs formés aux États-Unis. Une plus grande diversité culturelle aurait peut-être exposé le lecteur à une analyse moins univoque du phénomène du déplacement forcé de personnes.

À la lecture de *The Forsaken People*, on ne peut s'empêcher de constater l'écart qui existe entre les différentes contributions, tant sur le plan de la finesse du raisonnement que sur celui de l'aptitude à identifier clairement les enjeux juridiques. Certains chapitres, dont ceux qui sont consacrés au Rwanda et à l'ex-Yougoslavie, sont remarquables en ce qu'ils situent précisément l'intervention internationale en faveur des personnes déplacées à l'intérieur du cadre global de l'action humanitaire déployée pour le bénéfice de toutes les victimes du conflit. Ce faisant, ils identifient les failles et les limites du système, et montrent du doigt les tares imputables aux

organes chargés de la coordination entre le terrain et le siège des décisions, et à ceux qui ont la responsabilité d'assurer le lien entre Genève et New York. Par ailleurs, d'autres études, telles celles qui portent sur le Burundi et le Caucase, laissent le lecteur sur sa faim, ne lui offrant qu'une simple description factuelle du conflit et des initiatives lancées dans le but d'y mettre un terme.

Par-delà la valeur scientifique discutable de certains chapitres, *The Forsaken People* n'est ni plus ni moins qu'un ouvrage de référence sur lequel se sont appuyés Cohen et Deng pour rédiger *Masses in Flight*. Ce second ouvrage constitue une contribution maîtresse dont le principal mérite est de faire prendre conscience au lecteur de l'extrême complexité de la problématique et de l'ampleur des obstacles qui se dressent devant les agences et gouvernements étrangers souhaitant intervenir, indépendamment de leur bonne volonté et des moyens qu'ils ont à leur disposition. Ce constat appelle une conclusion, commune à tous les auteurs de chapitres et qui, du reste, s'impose d'elle-même : la communauté internationale se doit d'adopter une approche globale et concertée, qui tienne compte des impératifs de développement, si elle veut s'attaquer de manière efficace au phénomène du déplacement interne forcé et inciter les déracinés à réintégrer leur domicile. Les auteurs fustigent à de nombreuses reprises la rigidité institutionnelle dont font preuve les missions humanitaires présentes dans les zones de conflit, de même que la faiblesse des organes de coordination chargés de répartir les tâches entre celles-ci. Si l'on ajoute à ces ratés, souvent dus à des rivalités stériles, la multiplicité des objectifs politiques des différents bailleurs de fonds, on atteint une incohérence opérationnelle qui ne peut que ternir l'image de la communauté internationale auprès des populations visées par ces initiatives.

Déplorant le fait que la communauté internationale n'ait, jusqu'à présent, pas su raisonner en-dehors du cadre conceptuel de la frontière, les auteurs appellent de leurs vœux des interventions régionales harmonieuses, basées non pas sur les spécificités conceptuelles propres aux différentes catégories de victimes (personnes déplacées, réfugiés, autres victimes), mais sur leur détresse commune. On se surprendra que la majorité des collaborateurs ne se formalisent pas de la différence conceptuelle existant entre un réfugié et une personne déplacée *intra-muros*. Bien au contraire, on plaide en faveur d'une aide internationale guidée par le seul souci d'apaiser les souffrances des victimes de la guerre, où qu'elles se trouvent. Si le fondement éthique d'une pareille proposition est incontestable – qui oserait soutenir qu'un réfugié vivant hors des frontières de son pays d'origine a, de ce seul fait, un plus grand besoin de protection qu'une personne dont la migration forcée n'a pas abouti à un exil *de facto*? – on conviendra que le droit international opère toujours selon le paradigme de la souveraineté étatique. Il est donc dommage que l'on suggère qu'il soit nécessaire d'aider les personnes déplacées même lorsque l'État refuse de reconnaître l'existence d'un tel problème en ses frontières sans exposer d'assises juridiques permettant de fonder cette proposition.

Pour l'ensemble des études de cas, il est fascinant de constater à quel point la protection des droits des personnes déplacées est négligée au profit de l'assistance

humanitaire proprement dite. Les interventions rapportées dans les études de cas nous montrent une communauté internationale obnubilée par le court terme, par l'acheminement de vivres, oubliant les impérieuses initiatives de paix et de renforcement des institutions et faisant peu de cas de la participation des citoyens, pourtant seules garantes d'un climat social qui ne soit pas susceptible de reproduire le drame vécu par les personnes déplacées. On s'étonne de la dichotomie entre cette attitude et la simple logique, qui amène tout intervenant à reconnaître que le retour volontaire de la personne déplacée passe nécessairement par la conviction qu'aurait cette dernière que la zone d'origine est suffisamment sécuritaire et économiquement viable pour lui permettre d'y vivre.

II. *Masses in Flight; The Global Crisis of Internal Displacement*

Les juristes trouveront beaucoup plus à se mettre sous la dent à la lecture de *Masses in Flight*. L'ouvrage représente en effet un parfait équilibre entre, d'une part, les considérations conceptuelles et normatives (définition de la personne déplacée; corpus juridique pertinent; portée des mandats des agences) et, d'autre part, les considérations opérationnelles (rôle des organisations non gouvernementales – ONG –; initiatives régionales, coordination de l'aide). De plus, il nous faut féliciter les auteurs d'avoir accordé autant d'importance aux stratégies préventives et à la recherche de solutions durables aux conflits à la source du déplacement forcé qu'à la protection et à l'aide aux personnes déplacées pendant leur exil. L'effort de synthèse déployé par les auteurs est proprement prodigieux, tant le domaine couvert est vaste et parsemé d'embûches juridiques, logistiques et politiques. Il ne fait aucun doute qu'en ratissant aussi large, les auteurs n'ont rien laissé au hasard et qu'ils ont voulu se prémunir contre les critiques en répondant d'emblée aux arguments que pourraient leur opposer d'éventuels détracteurs. L'ouvrage a donc les défauts de ses qualités : la masse d'information est telle que l'on a parfois peine à discerner, dans l'ensemble de réflexions qui nous sont offertes, les préoccupations les plus urgentes.

La mise au rencart des activités de protection au profit de l'assistance toutes voiles dehors est une préoccupation que l'on retrouve tracée en filigrane tout au long de l'ouvrage *Masses in Flight*. Tout en reconnaissant qu'il est plus délicat de faire pression sur un gouvernement aux abois, afin qu'il respecte les droits de ses commettants, que de lui proposer des stocks de nourriture et de médicaments, les auteurs insistent sur l'importance d'assurer la sécurité physique des personnes déplacées. La sécurité alimentaire perd son sens lorsqu'elle s'exerce dans un contexte de violences physiques à l'endroit des bénéficiaires de l'aide. Dans cette perspective, il est fort à propos que Cohen et Deng soulignent l'urgence de former les travailleurs humanitaires de manière à ce qu'ils voient leur intervention sous l'angle de la promotion des droits, et non pas seulement dans une perspective de besoins primaires à combler.

Sur le plan juridique, les auteurs se sont employés à recenser, dans les divers instruments internationaux relatifs aux droits de la personne, les dispositions pouvant

s'appliquer aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Cet examen exhaustif a permis d'identifier les lacunes qu'il convient de combler afin de maximiser la protection offerte par le droit international à ces victimes. Comme il semble aux auteurs illusoire, pour le moment, de penser faire adopter par les États une convention relative aux droits des personnes déplacées, ces derniers ont jugé plus profitable de formuler un ensemble de «principes directeurs» («*guiding principles*»). Ces principes directeurs, véritable clef de voûte du projet de recherche dirigé par Deng et Cohen, reprennent un certain nombre de dispositions disparates déjà existantes pouvant s'appliquer aux personnes déplacées et les agencent à une série de règles inédites, de manière à constituer un tout logique susceptible d'offrir à ces dernières une protection complète.

Bien qu'il ne soit pas contraignant à leur endroit, les auteurs se disent persuadés que cet outil pourra être d'une grande utilité à la fois pour les agences humanitaires, qui verront en cela un guide leur permettant d'orienter leurs initiatives, et pour les gouvernements nationaux, qui pourront, quant à eux, s'en inspirer pour promulguer des lois conformes à ces standards. Si nous croyons qu'un tel document peut, en effet, faire en sorte que les besoins particuliers des personnes déplacées soient pris en compte, nous demeurons perplexes lorsque les auteurs affichent la conviction qu'à terme, les principes directeurs auront acquis une notoriété telle qu'ils seront systématiquement suivis et revêtiront, du coup, un caractère coutumier leur permettant de se joindre au corpus normatif propre au droit international des droits de la personne. À notre avis, cette idée procède d'une logique volontariste difficilement réconciliable avec la réalité internationale. Il nous semble loin le jour où l'on pourra constater, par l'examen des faits, que les acteurs étatiques et non-étatiques se refusent à déplacer des populations parce qu'ils se sentent empêchés de le faire en vertu d'une règle en devenir.

Les auteurs accordent beaucoup d'importance dans leur ouvrage à la mise en place de stratégies préventives en vue d'empêcher les flambées de violence génératrices de déplacements massifs. Dans ce contexte, qui ne serait pas celui de la gestion de crise prévalant actuellement, les organes de promotion et de défense des droits humains seraient appelés à jouer un rôle important et disposeraient de ressources adéquates leur permettant de mener à bien leurs tâches. Plutôt que de simplement constater et rapporter les violations antérieures des droits humains, concomitantes ou consécutives au déplacement, les juristes présents sur le terrain seraient appelés à intercéder auprès des gouvernants pour éviter que de vastes couches de la population soient maintenues dans une situation intolérable les poussant à fuir leur domicile. Ils devraient travailler activement à la réforme des institutions publiques, de manière à ce qu'elles soient fonctionnelles, indépendantes et respectueuses de l'idéal démocratique. La promotion, par le biais des principes directeurs, d'un droit de ne pas être déplacé arbitrairement, lequel droit n'existe pas sous cette formulation explicite dans les instruments généraux de défense des droits de la personne, s'inscrit dans cette démarche préventive. On espère de la sorte amener la communauté des internationalistes à aborder ce problème autrement que sous la lorgnette des violations *consécutives* au déplacement. Dans le même ordre d'idées, et

en conformité avec le principe du retour libre et volontaire des personnes déplacées vers leur lieu d'origine, il faudra accentuer les efforts déployés en matière de résolution de conflits, de réconciliation intercommunautaire et de développement durable au bénéfice de tous les groupes se partageant un territoire donné. L'urgence de réfléchir en termes de reconstruction du tissu social imprègne l'ouvrage.

Il ressort de cette étude qu'une partie des difficultés subies par les personnes déplacées tient au caractère nébuleux des accords interinstitutionnels régissant l'intervention humanitaire en leur faveur. Comme aucune agence internationale n'a le mandat clair de s'occuper de ces populations vulnérables, et que les mécanismes de coordination mis sur pied pour assurer une cohérence opérationnelle optimale n'ont pas produit les résultats escomptés, il paraît impérieux aux auteurs de se prononcer sur cet aspect. Constatant qu'aucune agence ne dispose, à elle seule, des ressources et de l'expérience nécessaires pour appréhender l'ensemble des facettes du problème du déplacement interne, les auteurs suggèrent que l'on peaufine la stratégie «collaborationniste». Suivant ce schème, il conviendrait, à l'occasion de chaque situation de crise, d'assigner à une agence la responsabilité principale eu égard aux personnes déplacées. Dans ce contexte, cette *lead agency*, épaulée par une structure de coordination efficiente, serait chargée de s'assurer que chacun des partenaires accomplisse les tâches qui lui incombent.

Il est impossible d'aborder le drame des personnes déplacées à l'intérieur des frontières d'un État souverain sans le replacer dans le contexte plus global du débat entourant le droit/devoir d'ingérence en cas de violations graves et massives des droits fondamentaux. À notre avis, la proposition la plus séduisante formulée dans l'ouvrage porte sur la conception de la souveraineté adoptée par les auteurs. En effet, ces derniers militent en faveur de la reconnaissance d'une souveraineté qui serait indissociable de la responsabilité qu'implique pour l'État le devoir d'assurer la jouissance de leurs droits fondamentaux à ses propres citoyens (*sovereignty as responsibility*). Un État qui ne voudrait pas – ou ne serait pas en mesure de – protéger ses citoyens ne pourrait dès lors invoquer sa souveraineté pour bloquer l'accès à son territoire aux agences humanitaires. Poussant plus loin cette logique, les auteurs disent constater un appui grandissant au sein de la communauté internationale à l'égard de l'idée voulant que, lorsqu'un État refuse l'accès à son territoire au moment où une tragédie risquant de mettre en péril l'équilibre régional s'y déroule, la communauté internationale puisse légitimement prendre action, d'abord par des pressions diplomatiques, puis des sanctions et, à terme, par l'emploi de la force. Pareille intervention reposerait nécessairement sur la *Charte des Nations Unies*, qui stipule que les États doivent œuvrer ensemble à la jouissance effective des droits humains³.

Si d'aucuns souhaiteraient voir ce devoir d'ingérence prendre forme le plus tôt possible, il n'en reste pas moins que la mise en œuvre pratique de cette construction intellectuelle repose en grande partie sur la bonne volonté du politique.

³ 26 juin 1945, R.T. Can. 1945 n° 7, art. 1(3).

Déjà, bien que la *Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide* prévoie le devoir des États de tout mettre en œuvre pour empêcher que se produise semblable tragédie⁴, on sait que les États sont plus que réticents à intervenir là où ils ne possèdent pas d'intérêts menacés par le désordre.

Tout en remettant en question l'authenticité du fondement humanitaire de quelques-unes d'entre elles⁵, les auteurs saluent tout de même les multiples *initiatives régionales* lancées dans le but de rétablir le calme dans certains pays. À leur avis, parce qu'elles possèdent une meilleure connaissance de la réalité locale, les organisations qui structurent de telles initiatives devraient agir en priorité, les organisations internationales n'agissant qu'en renfort en cas de besoin. Si nous partageons le désir de voir les organisations régionales gérer elles-mêmes les crises, nous ne pouvons qu'insister sur les problèmes pratiques associés à pareille proposition. Les organisations régionales sises au Sud font face à un problème de financement endémique, et l'on voit mal comment celles-ci, dans un avenir prochain, sauront surpasser cet obstacle majeur et devenir des acteurs de poids dans la résolution des crises de déplacement forcé.

Enfin, Cohen et Deng reconnaissent que la protection des personnes déplacées *in situ*, notamment par le HCR, a pu être utilisée par le passé par les pays d'asile comme alibi leur permettant de refuser l'accès à leur territoire. Bien que pareille attitude soit difficilement conciliable avec l'engagement que ces pays ont contracté en ratifiant la *Convention relative au statut de réfugié*⁶, et bien que la protection à l'intérieur du pays soit souvent approximative comme nous le montre, par exemple, l'échec retentissant du recours aux «zones de sécurité», les auteurs insistent sur le fait que les initiatives prises en vue de protéger chez elles les personnes qui risquent d'être déplacées doivent être considérées par la communauté des États comme un ajout à la protection traditionnellement offerte aux individus fuyant leur pays pour échapper à la persécution, et non comme un palliatif. Toutefois, l'attitude de plusieurs pays européens à l'endroit des Bosniaques traqués dans les tristement fameuses «zones de sécurité» nous laisse sceptique et tend à conforter l'idée selon laquelle la protection des personnes déplacées pourrait bien être en fait une lame à deux tranchants susceptible de mener au déni du droit de chercher asile reconnu dans la *Déclaration universelle des droits de l'Homme*⁷.

⁴ 9 décembre 1948, 78 R.T.N.U. 277, art. 3.

⁵ Que l'on pense à l'intervention au Sierra Leone et au Libéria de la force d'interposition ouest-africaine de l'ECOMOG, que d'aucuns associent au désir d'hégémonie du Nigéria dans la sous-région.

⁶ 189 R.T.N.U. 150, art. 33.

⁷ Rés. AG 217(III), Doc. off. AG NU, 3^e sess., supp. n° 13, Doc. NU A/810 (1948) 71, au para. 14(1).

