

MAJA JANMYR, *PROTECTING CIVILIANS IN REFUGEE CAMPS: UNABLE AND UNWILLING STATES, UNHCR AND INTERNATIONAL RESPONSIBILITY*, LEIDEN, MARTINUS NIJHOFF, 2014

*Éloïse Benoit**

L'épineux problème des populations réfugiées n'a cessé de prendre de l'ampleur depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, époque de la création du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR). Le recours aux camps comme solutions temporaires pour gérer l'arrivée de migrants fuyant conflits et catastrophes a donné lieu à de nouveaux défis auxquels font face les États hôtes de réfugiés ainsi qu'une pléthore d'organisations internationales (OI) – dont la plus importante demeure le HCR – et d'organisations non gouvernementales (ONG). Un de ces aléas est sans conteste la difficulté d'assurer la sécurité physique et le caractère civil¹ des camps de réfugiés, sujet dont traite Maja Janmyr dans son ouvrage. *Protecting Civilians In Refugee Camps: Unable And Unwilling States, UNHCR And International Responsibility*² est le résultat de ses recherches doctorales présentées à l'Université de Bergen (Norvège) en 2012. Aujourd'hui chercheuse associée au Center for Migration and Refugee Studies à l'Université Américaine au Caire (Égypte) ainsi qu'au Center on Law & Social Transformation de l'Université de Bergen, elle poursuit ses recherches postdoctorales sur l'activisme des réfugiés au Moyen-Orient ainsi que sur la mobilisation juridique de la population nubienne en Égypte.

Protecting Civilians In Refugee Camps est consacré à déterminer la responsabilité internationale d'assurer la sécurité dans les camps de réfugiés. Si ce sont les États hôtes qui doivent assurer la protection des populations présentes sur leur territoire, Janmyr affirme qu'une distinction doit être faite entre les États qui sont incapables et ceux qui n'ont pas la volonté de remplir leurs obligations. Dans les circonstances où l'État est incapable de remplir ses obligations internationales envers les réfugiés et qu'il est supplanté dans ses fonctions par le HCR, l'auteure considère que la responsabilité de l'État doit être partagée entre les différents acteurs présents dans les camps de réfugiés. Ainsi, la responsabilité internationale du HCR et de ses ONG partenaires dans les camps serait le pendant logique du rôle grandissant qui est assumé par ces organisations dans les camps. En parallèle, l'auteure s'interroge sur la pertinence des camps comme réponse au problème des déplacements forcés, notamment à cause de la restriction de libre circulation qu'ils impliquent.

* LLB (UQAM); LLM (UQAM); BA (UQAM).

¹ Par « caractère civil », on entend la prévention de la militarisation du camp de réfugiés qui sont souvent en proie à l'établissement de bases pour des groupes armés.

² Maja Janmyr, *Protecting Civilians In Refugee Camps: Unable And Unwilling States, UNHCR And International Responsibility*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2014 [Janmyr, *Protecting Civilians*].

La thèse de Janmyr est divisée en quatre parties. La première sert d'introduction et est constituée d'un chapitre. L'auteure y aborde la problématique de l'ouvrage et la théorie qu'elle entend développer. Dans la deuxième partie, l'auteure réserve le second chapitre aux aspects théoriques et méthodologiques de son travail ainsi que le troisième chapitre au cadre conceptuel et aux définitions. C'est dans la troisième partie qu'est développé le cœur du sujet, où quatre chapitres font état de la responsabilité de divers acteurs dans les camps de réfugiés : l'État hôte, le HCR et les partenaires opérationnels du HCR. La quatrième partie de l'ouvrage est consacrée aux conclusions qui sont développées dans le huitième et dernier chapitre.

Après avoir exposé les tenants et aboutissants de son travail dans la première partie constituant l'introduction, la deuxième partie intitulée « Theoretical and Conceptual Framework » établit les fondements théoriques et méthodologiques de l'ouvrage avant d'amorcer le cœur de l'argumentation. Janmyr justifie dans le second chapitre le choix de recourir à une approche juridique positiviste. Bien qu'elle soulève certaines lacunes liées à cette approche théorique, l'auteure estime qu'il s'agit là du cadre pertinent afin de naviguer entre les différents champs de droit international³, son ambition étant de faire état du droit existant (*lex lata*), mais également de proposer des avenues permettant d'améliorer la protection des civils dans les camps de réfugiés (*lex ferenda*). L'auteure brosse ensuite le portrait des différentes sources de droit pertinentes à l'étude proposée. Outre les sources de droit international traditionnelles⁴, Janmyr propose une réflexion sur l'utilisation de données recueillies sur le terrain, offrant un franc bilan de ses propres recherches. C'est sans détour qu'elle livre les défis rencontrés et qu'elle discute de la fiabilité des données recueillies à l'occasion d'une étude de cas dans des camps de réfugiés en Ouganda, d'un séjour de recherche au Refugee Law Project de l'Université Makerere à Kampala et Gulu et de la recherche d'archives aux bureaux du HCR à Genève. Le lecteur apprend ainsi que le recours à des interprètes pour mener des entrevues auprès de réfugiés multiplie les risques de malentendus et que les dédales bureaucratiques pour accéder aux camps de réfugiés ou même aux archives du HCR sont considérables. Le troisième chapitre est consacré à l'exploration des concepts centraux de l'ouvrage⁵. Plus qu'une simple liste de définitions, cette étape est l'occasion de mettre en relation les différents acteurs et enjeux au cœur de la problématique de l'ouvrage. Une telle entreprise est bienvenue, considérant les nombreux éléments techniques liés au sujet abordé. Quoique cette partie puisse paraître longue – le lecteur n'arrive au cœur du sujet et de l'argument qu'à la page 167 –, il faut saluer le travail rigoureux et méthodique de l'auteure, qui présente clairement et systématiquement les très nombreux aspects du droit

³ Les différentes sphères étudiées relèvent notamment de la responsabilité internationale, du droit international des droits humains, du droit international humanitaire et du droit international des réfugiés.

⁴ Janmyr répertorie notamment les traités, la coutume, les principes généraux de droit, la jurisprudence, la doctrine et les actes d'organisations internationales, avant d'aborder la hiérarchie des sources.

⁵ Sont définis de façon exhaustive au chapitre 3, entre autres, les concepts de : « responsabilité », « camp de réfugiés », « réfugiés », « personnes déplacées internes », « gouvernance », « restrictions à la liberté de circulation », « militarisation des camps de réfugiés », « torture », « violences sexuelles », « recrutement forcé », « HCR », « Assemblée générale de l'ONU », « Conseil de sécurité », « protection internationale », etc.

international – de même que les moult acteurs issus de différents horizons – impliqués dans la situation complexe des camps de réfugiés et des problèmes d'insécurité qui y règnent.

Dans la troisième partie intitulée « Identifying Refugee Camp Responsibility », partant du fait que la responsabilité première pour les populations présentes sur son territoire incombe à l'État, Janmyr questionne la responsabilité découlant des mandats des OI (principalement du HCR) ainsi que des ONG (partenaires du HCR) qui administrent et gèrent les camps, exerçant le contrôle et l'autorité habituellement réservés à l'État.

Le chapitre 4, passe en revue les différents instruments de droit international en vertu desquels l'État peut être tenu responsable de ses actes ou omissions, de même que les *Articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite*⁶ de la Commission du droit international (CDI), appuyant les réflexions de l'auteure sur des exemples recensés notamment au Rwanda, au Soudan, au Burundi, en Ouganda, en Thaïlande, au Zaïre et en Algérie. Si elle réitère que la responsabilité pour la sécurité des civils sur son territoire incombe en premier lieu à l'État, Janmyr s'attèle à distinguer les États qui n'ont pas les moyens matériels et logistiques nécessaires pour remplir ces obligations (« *unable States* ») de ceux qui n'en ont pas la volonté (« *unwilling States* ») et à qui sont imputables des actes mettant en danger la sécurité et le caractère civil des camps de réfugiés⁷. La finesse de l'analyse de Janmyr repose précisément sur la différenciation qu'elle fait entre ces deux postures possibles chez les États en termes de conséquences sur l'attribution de la responsabilité. Cette nuance permet de conclure à la responsabilité entière des *unwilling States* pour les violations perpétrés dans les camps, mais inversement à une exonération ou à une responsabilité partagée pour les *unable States*, distinction découlant de l'exercice de fonctions quasi étatiques par le HCR et ses partenaires opérationnels dans les camps.

Les deux chapitres suivants sont consacrés au HCR. Dans le chapitre 5, l'auteure traite de la personnalité juridique ambiguë du HCR, qu'il est ardu de catégoriser comme OI indépendante de l'ONU. Elle fait néanmoins la démonstration de sa personnalité juridique selon les termes de la CDI dans son *Projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales (PAROI)*⁸, et conclut ensuite à l'existence d'obligations en droit international auxquelles le HCR doit se soumettre, notamment en matière de droits humains. Janmyr constate ensuite l'informalisme dans lequel opère le HCR. En effet, son mandat est passé de la protection internationale à l'assistance matérielle sans modification de ses statuts ou autre procédure. De plus, la présence du HCR sur le territoire des États hôtes de réfugiés est

⁶ Commission du droit international, *Articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite*, Doc off NU, 56^e sess, Doc NU A/56/589 (2001). Voir également *Responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite*, 56^e sess, Doc NU A/RES/56/83 (2001) (Corr.1).

⁷ Par exemple, le fait de tolérer ou d'encourager des violations de droits humains ou de ne pas prendre les moyens pour les empêcher.

⁸ Commission du droit international, *Projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales*, Doc off NU, 63^e sess, Doc NU A/CN.4/L.778 (2011) [PAROI].

tantôt permise par décret ministériel, tantôt encadrée par un accord de coopération avec l'État⁹, quand le HCR n'y agit pas tout bonnement sans aucune formalité particulière. En outre, malgré l'absence fondement juridique clair, le HCR joue un rôle quasi étatique dans les camps, y exerçant d'un contrôle territorial *de facto*. Il faut ici souligner toute la pertinence de la réflexion de l'auteure lorsqu'elle soulève avec soin les incohérences et ambiguïtés du HCR qui sont malheureusement souvent passées sous silence ou ignorées dans la littérature savante.

À partir de la situation ainsi décrite, l'auteure consacre le sixième chapitre de son ouvrage à la responsabilité internationale encourue par le HCR pour les violations des droits humains subies dans les camps de réfugiés sous ses auspices, en vertu du *PAROI* de la CDI. Considérant qu'une des obligations du HCR est le maintien du caractère civil et humanitaire des camps de réfugiés ainsi que la protection physique des populations s'y trouvant, Janmyr démontre que le HCR se rendrait responsable des actes et omissions pouvant lui être attribués dans l'exercice de ses activités en tant qu'administrateur des camps. Pour ce faire, elle donne certains exemples de piètre administration de camps ougandais par le HCR et des conséquences néfastes sur les populations en ayant souffert¹⁰. Toujours sur la base des articles de la CDI, Janmyr met en lumière la vraisemblance d'une responsabilité partagée entre les différents acteurs impliqués dans les camps, outre le HCR : l'État hôte et les ONG partenaires du HCR.

Le septième chapitre décrit l'action d'ONG auxquelles le HCR sous-contracte la gestion de nombreux aspects logistiques au sein des camps. L'auteure relate que cette délégation des fonctions du HCR n'est pas sans risques, rappelant que la multiplication des acteurs présents dans les camps agissant sans réelle surveillance ni redevabilité particulière a donné lieu à de nombreux scandales d'abus et d'exploitation sexuelle commis aux mains du personnel d'ONG dans les camps. Janmyr note également que certains rôles du HCR ne peuvent pas être délégués, comme c'est le cas de la surveillance de la protection internationale des réfugiés prévue dans le mandat du HCR. Elle conclut que dans le contexte de la délégation de charges à des ONG partenaires, les actes et omissions de leur personnel demeureraient attribuables au HCR.

La quatrième partie est constituée du huitième et dernier chapitre, réservé à la conclusion. L'auteure achève son propos en critiquant l'existence même des camps de réfugiés comme solution, notant l'insécurité qui y règne et la pression exercée sur les territoires qu'ils occupent. Janmyr suggère d'améliorer l'action du HCR d'une part en clarifiant son mandat de protection en vue d'accentuer la sécurité du personnel et des réfugiés dans les camps et, d'autre part, en précisant les relations développées avec les partenaires opérationnels (ONG) du HCR. L'auteure termine sa thèse en

⁹ Il est à noter que ces accords demeurent complètement silencieux sur le rôle du HCR dans les camps de réfugiés. Ce sont des accords relativement standardisés qui répètent en grande partie les immunités accordées par l'État aux OI en général.

¹⁰ L'auteure raconte ici le sort de réfugiés soudanais dans les camps du HCR en Ouganda, victimes de recrutement par l'Armée populaire de libération du Soudan, ainsi que celui de réfugiés forcés d'être déplacés dans des zones dangereuses en Ouganda.

considérant que l'attribution de la responsabilité internationale au HCR pour les manquements commis dans les camps est une voie à envisager sérieusement pour y améliorer la sécurité. Cette avenue permettrait d'exercer une pression adéquate sur le HCR qui contrôle *de facto* les camps, à la différence de nombreux États hôtes qui n'ont pas les moyens matériels et logistiques nécessaires (*unable States*). En ce sens, Janmyr plaide en faveur de l'opérationnalisation d'un outil prometteur de la CDI, à savoir le *Projet d'articles sur la responsabilité des OI*.

En somme, on peut saluer l'ouvrage de Janmyr, qui s'attaque à de nombreux problèmes d'actualité : l'utilisation de camps de réfugiés pour *entreposer* des populations indésirables et l'attribution de la responsabilité internationale à des acteurs multiples (et nouveaux) pour des violations de droits humains. La démarche est des plus réussies, l'auteure naviguant à travers les divers aspects de la problématique, offrant ainsi une étude ordonnée et limpide au lecteur. Un fil conducteur est présent tout au long de son exposé, qui saura intéresser autant les initiés du droit des réfugiés que les juristes néophytes ayant un intérêt pour les droits humains, la responsabilité internationale des États et des OI, ainsi que la question des réfugiés. Bien structuré et détaillé, son livre revêt un intérêt tant pour les chercheurs en droit international que pour les professionnels du terrain (travailleurs humanitaires, gestionnaires du milieu, etc.). La bibliographie utilisée par l'auteure est diversifiée et pertinente : elle fait usage des écrits d'auteurs-clés en droit international et en droit des réfugiés, en plus de s'appuyer sur ses propres recherches effectuées sur le terrain, de même que sur les données recueillies par d'autres chercheurs dans des camps de réfugiés.