

ÉVOLUTION EN MATIÈRE DE PROTECTION JURIDIQUE DES PERSONNES DÉPLACÉES À
L'INTÉRIEUR DE LEUR PROPRE PAYS – ÉTAT DE LA SITUATION DIX ANS APRÈS LA
PRÉSENTATION DES PRINCIPES DIRECTEURS

Cordula Droege
Conseillère juridique, CICR

Voilà dix ans que Francis Deng, représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies pour les personnes déplacées dans leur propre pays, a présenté à la Commission des droits de l'homme de l'ONU les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays. Ces principes résultaient d'une plus grande prise de conscience au sein de l'organisation, au début des années 1990, du phénomène du déplacement. En effet, avec la fin de la Guerre froide, les conflits armés, et en particulier les conflits armés internes, devenaient plus fréquents et forçaient un grand nombre de personnes à fuir les hostilités.

L'élaboration des Principes directeurs – à laquelle le CICR a activement contribué – et les rapports présentés par le représentant spécial ont révélé plusieurs courants de pensée.

Premièrement, l'objectif des Principes directeurs était de réaffirmer le droit international des droits de l'homme et le droit international humanitaire existants. Mais il était aussi de « clarifier les points obscurs » et de « combler les lacunes juridiques »¹. Les Principes directeurs ne visaient pas uniquement à réaffirmer le droit, ils devaient également le faire évoluer. Cet aspect-là a été abandonné ces dernières années, l'accent étant mis davantage sur le fait que les Principes directeurs reflétaient le droit international existant. Lors de la rédaction, le CICR a souligné que le droit existant devait être reflété dans les Principes directeurs, et un certain nombre de normes découlant directement du droit international humanitaire ont donc été reprises². L'opinion du CICR sur la valeur juridique des Principes directeurs a été formulée comme suit en 1998 :

¹ Doc. ONU E/CN.4/1998/53/Add.2, 16 octobre 1998, par. 9.

² Par exemple, le Principe 6 b) découle des articles 49.2 de la 4^e Convention de Genève (ci-après CG IV) et 17.1 du Protocole additionnel II (ci-après PA II) ; le Principe 6 e) rappelle les articles 33.1, CG IV, 75.2 d), PA I et 4.2 b), PA II ; le Principe 10.2 vise à protéger les personnes qui ne participent pas ou plus aux hostilités, ce qui est un principe fondamental du droit international humanitaire [art. 3 commun aux quatre

Le CICR a annoncé, tout comme d'autres organisations, son intention de faire connaître les Principes directeurs auprès de ses délégués et de les promouvoir. Quand il est face à une situation de déplacement interne dans un conflit armé, le CICR invoque les principes et les règles du droit international humanitaire. Les Principes directeurs pourront toutefois lui être utiles lorsque le droit humanitaire ne contient pas de réponse précise aux besoins constatés (par exemple, le retour des personnes déplacées dans la dignité et en toute sécurité). En outre, ils pourraient s'avérer très utiles dans les situations non couvertes par le droit international humanitaire, telles que les situations de troubles ou celles de violence sporadique.³

Comment: cf. Petit Robert

Conventions de Genève, art. 51.3, PA I et art. 13.3, PA II] ; le Principe 10.2 a) découle des articles 51.2 et 51.4, PA I et 13.2, PA II ; le Principe 10.2 b) découle des articles 54.1, PA I et 14, PA II ; le Principe 10.2 c) découle de l'article 51.7, PA I ; le Principe 10.2 d) découle de l'article 52.1, PA I ; le Principe 10.2 e) découle de la Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction, du 18 septembre 1997 ; le Principe 11.2 a) découle non seulement du droit international des droits de l'homme mais aussi de l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève et des articles 75.2, PA I et 4.2, PA II ; le Principe 11 c) découle des articles 33, CG IV, 51.2, PA I et 13.2, PA II ; le Principe 12.4 découle de l'article 3.1 b) commun aux quatre Conventions de Genève et des articles 75.2 c), PA I et 4.2 c), PA II ; le Principe 13.1 découle des articles 77.2, PA I, 4.3 c), PA II et 38.3 de la Convention relative aux droits de l'enfant ; le Principe 16 découle des articles 32 à 34, PA I et 8, PA II ; le Principe 17 découle des articles 26, 49.3 et 82.2, CG IV, 74, 75.3 b), 75.5 et 77.4, PA I, et 4.3 b), 17.1, PA II ; le Principe 18 découle d'un certain nombre de dispositions des droits de l'homme et du droit humanitaire concernant des conditions satisfaisantes d'alimentation, de logement, etc., et notamment des articles 49.3, CG IV et 17.1, PA II ; le Principe 21.2 découle des articles 23 g), 28 et 47 du Règlement de La Haye et 52 à 56, PA I ; les Principes 25.2, 25.3 et 30 découlent des articles 70, PA I et 18, PA II ; et le Principe 26 découle de l'article 71, PA I.

Pour plus d'informations sur la contribution du droit international humanitaire aux Principes directeurs, voir Jean-Philippe Lavoyer, Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, Quelques observations sur la contribution du droit international humanitaire, *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 831, 1998, p. 503-516 ; Robert K. Goldman, Codification des règles internationales relatives aux personnes déplacées à l'intérieur de leur pays, Un domaine où les considérations touchant aux droits de l'homme et au droit humanitaire sont prises en compte, *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 831, 1998, p. 497-501 ; Walter Kälin, Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, Annotations, Washington D.C. 2000

[2^e édition en anglais, disponible sur Internet :

http://www.brookings.edu/reports/2008/spring_guiding_principles.aspx].

³ Jean-Philippe Lavoyer, op. cit., p. 512.

La deuxième opinion traduisait la conviction du représentant spécial, pour qui la compilation des normes juridiques existantes dans un seul document permettrait de sensibiliser davantage la communauté internationale à la situation critique dans laquelle se trouvent les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays⁴. Les Principes directeurs n'étaient pas seulement normatifs, ils étaient aussi de nature politique et devaient susciter une prise de conscience.

Troisièmement, le représentant spécial a considéré qu'il était « plus urgent d'appliquer les normes existantes que de procéder à des réformes juridiques »⁵, que le respect du droit était plus urgent que l'élaboration de nouvelles normes.

Les Principes directeurs ont sans aucun doute contribué à sensibiliser l'opinion publique à la situation des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays, et ce, grâce au texte lui-même, mais aussi au travail des représentants spéciaux. Mais qu'en est-il des deux autres considérations ? Tout d'abord, si les Principes directeurs étaient censés combler les lacunes juridiques et clarifier les points obscurs, où en sommes-nous maintenant, dix ans plus tard, s'agissant de la codification du droit ? Ensuite, dans quelle mesure avons-nous progressé en termes de « mise en œuvre » du droit existant, ou plutôt de respect de ce droit et de mesures prises pour le faire respecter ?

L'évolution juridique de la dernière décennie a non seulement renforcé et consolidé le droit sous-tendant les Principes directeurs, elle a elle-même été influencée par les Principes.

Les « lacunes juridiques » mentionnées par le représentant spécial dans son étude se caractérisaient ainsi⁶ :

- des points obscurs dus au fait que les normes étaient tellement floues qu'il fallait les interpréter afin de les appliquer aux personnes déplacées à l'intérieur de leur pays (par exemple, le droit de circuler librement a dû être interprété comme signifiant également l'interdiction du rapatriement forcé) ;

⁴ Doc ONU E/CN.4/1996/52, 22 février 1996, par. 12.

⁵ Ibid.

⁶ Doc. ONU E/CN.4/1996/52, 22 février 1996, par. 9 et 10.

- de véritables lacunes juridiques (par exemple, il n'y avait pas de règles relatives aux pièces d'identité ou à une indemnisation pour la perte de biens pendant le déplacement) ;
- le fait que dans des situations de tensions ne pouvant être qualifiées de conflits armés, les droits de l'homme pourraient être restreints ou ignorés ;
- le fait que la plupart des règles internationales ne liaient pas les acteurs non-étatiques ;
- le fait que certains États n'avaient pas ratifié les instruments essentiels relatifs aux droits de l'homme ni les Conventions de Genève, et n'étaient donc pas juridiquement liés par leurs dispositions, à moins que celles-ci ne fassent partie du droit coutumier.

Comment le droit ainsi caractérisé a-t-il évolué ?

La ratification de beaucoup d'autres traités par un plus grand nombre d'États depuis 1999 marque une évolution importante. À ce jour, quelque 160 États ont ratifié le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels⁷. Le plus extraordinaire, c'est que tous les États du monde sont maintenant parties aux Conventions de Genève, tandis que le Protocole additionnel I compte 168 États parties et le Protocole additionnel II 164.

L'adoption du Statut de Rome de la Cour pénale internationale et la jurisprudence des tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda traduisent une autre évolution de taille. Si les déportations ou transferts illégaux dans le cadre d'un conflit armé international constituaient déjà des infractions graves à la 4^e Convention de Genève (visant à protéger les civils) et au Protocole additionnel I, le Statut de Rome reconnaît que les déportations ou transferts illégaux constituent des crimes de guerre dans tout conflit armé⁸ et des crimes contre l'humanité lorsqu'il sont commis dans le cadre d'une attaque généralisée ou systématique lancée contre toute population civile, même si ces actes sont commis en dehors du champ d'un conflit armé⁹. En outre, le tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie a reconnu que « les déplacements à l'intérieur d'un pays ou au-delà

⁷ D'après les chiffres indiqués sur le site Internet du Haut-Commissariat aux droits de l'homme, 162 États sont parties au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et 159 au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

⁸ Articles 8.2 a) vii), 8.2 b) viii) et 8.2 e) viii) du Statut de Rome de la Cour pénale internationale.

⁹ Article 7.1 d) du Statut de Rome de la Cour pénale internationale.

d'une frontière nationale, commis pour des motifs que n'autorise pas le droit international, [étaient] des crimes sanctionnés en droit international coutumier »¹⁰. Le déplacement n'étant illégal que s'il est imposé par la force, la Chambre de première instance a également défini le terme « force » plus précisément. Celui-ci n'est pas limité à la force physique mais s'appliquerait plutôt à « un acte commis en usant à l'égard desdites personnes ou de tierces personnes de la menace de la force ou de la coercition, par exemple menaces de violence, contrainte, détention, pressions psychologiques, abus de pouvoir, ou bien à la faveur d'un climat coercitif »¹¹, l'essentiel étant « que le déplacement soit involontaire, que les personnes déplacées n'aient pas réellement le choix »¹².

Plus généralement, l'éclaircissement du droit coutumier a contribué à consolider le cadre juridique visant à protéger les personnes contre les déplacements, mais aussi pendant et après les déplacements. L'étude du CICR sur le droit coutumier recense un certain nombre de règles coutumières du droit international humanitaire qui doivent être appliquées par toutes les parties dans tout type de conflit armé, international ou non international :

- l'interdiction du déplacement forcé¹³ ;
- l'obligation de prendre toutes les mesures possibles afin que les personnes civiles concernées soient accueillies dans des conditions satisfaisantes de logement, d'hygiène, de salubrité, de sécurité et d'alimentation, et afin que les membres d'une même famille ne soient pas séparés les uns des autres¹⁴ ;
- le droit de regagner volontairement et dans la sécurité son foyer¹⁵ ;
- et la protection des biens civils¹⁶.

Il ne faudrait pas sous-estimer l'importance en la matière des traités relatifs aux armes. Les restes explosifs de guerre comptent parmi les principaux obstacles à un retour en toute

¹⁰ Le Procureur c/ Milorad Krnojelac, affaire n° IT-97-25-A, arrêt de la Chambre d'appel du 17 septembre 2003, par. 222.

¹¹ Le Procureur c/ Milorad Krnojelac, affaire n° IT-97-25-A, jugement de la Chambre de première instance rendu le 15 mars 2002, par. 475.

¹² Ibid.

¹³ Jean-Marie Henckaerts et Louise Doswald-Beck, *Droit international humanitaire coutumier, Volume I : Règles*, (2006), Règle 129.

¹⁴ Ibid, Règle 131.

¹⁵ Ibid, Règle 132.

¹⁶ Ibid, Règle 133.

sécurité, du fait qu'ils constituent un danger immédiat pour la vie des personnes, les empêchent d'accéder à leur foyer, endommagent les infrastructures et perturbent la production agricole, tout cela étant exacerbé par le manque d'assistance médicale dans un système de santé affaibli. La Convention d'Ottawa¹⁷, qui interdit les mines antipersonnel, le Protocole V à la Convention sur certaines armes classiques¹⁸, qui impose l'obligation d'enlever les restes explosifs de guerre, et la Convention sur les armes à sous-munitions adoptée à Dublin au printemps 2008 contribuent tous trois à alléger les difficultés auxquelles font face les personnes qui essaient de reconstruire leur vie.

À l'échelle régionale, l'Union africaine est en train d'élaborer une convention sur la protection et l'assistance en faveur des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays en Afrique. Ce projet de convention peut permettre de renforcer le cadre juridique, du moins sur le plan régional.

Outre les nouveaux traités et le droit coutumier, beaucoup de mesures ont été prises pour incorporer les Principes directeurs – non contraignants par nature – dans la législation nationale, notamment grâce aux efforts du représentant spécial, M. Walter Kälin. De plus, les États parties au Protocole des Grands Lacs sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées s'engagent à incorporer pleinement les Principes directeurs dans leur législation nationale¹⁹.

À la lumière de ce qui précède, avons-nous besoin de codifier davantage le droit international, ou les Principes directeurs ont-ils permis de clarifier les points obscurs et de combler les lacunes juridiques relevés en 1998 ?

Une comparaison de la situation actuelle avec les conclusions du rapport de 1998 montre que des progrès considérables ont été réalisés dans certains domaines, mais que tout n'a pas été corrigé, par exemple en ce qui concerne les dérogations et les acteurs non-étatiques.

¹⁷ Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction, 18 septembre 1997, 156 États parties.

¹⁸ Protocole relatif aux restes explosifs de guerre (Protocole V à la Convention de 1980), 28 novembre 2003, 45 États parties.

¹⁹ Article 6 du Protocole sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées du Pacte sur la sécurité, la stabilité et le développement dans la région des Grands Lacs, adopté les 14 et 15 décembre 2006.

Mais surtout, le véritable défi est toujours de faire respecter le droit plutôt que de le codifier davantage. L'opinion de Francis Deng selon laquelle « il est plus urgent d'appliquer les normes existantes que de procéder à des réformes juridiques »²⁰ reste aussi valable aujourd'hui qu'en 1998.

On compte actuellement plus de structures qui se consacrent au problème du déplacement. Les États sont moins enclins à nier tout simplement l'existence des personnes déplacées. Les déplacements sont pris en compte dans les accords de paix et les plans d'action nationaux²¹. La communauté internationale est mieux organisée, notamment pour fournir une assistance et des abris de base, même s'il reste à améliorer la coordination.

Cependant, la principale cause de déplacement dans un conflit armé est le manquement aux lois de la guerre existantes. Les populations sont obligées de fuir parce qu'elles y sont forcées par les parties au conflit, parce qu'elles sont menacées, soumises à l'extorsion, au recrutement forcé, aux représailles ou à d'autres violations. Elles fuient aussi parce que les civils ne sont pas épargnés par les belligérants lors des attaques, à cause des attaques lancées sans discrimination, de la destruction de leur foyer ou des installations essentielles à la vie. Bien entendu, certaines personnes fuient sans qu'il y ait nécessairement eu de violation ou de menace spécifique, mais la plupart des déplacements sont dus à des comportements illicites de la part des belligérants. Parfois, on empêche même les populations de fuir les dangers d'un conflit, ce qui est contraire à la loi.

En d'autres termes, le problème majeur continue d'être le manque de respect des règles fondamentales de la guerre. Si de gros progrès ont été accomplis pour sensibiliser l'opinion publique au sort des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays, nous n'avons aucune raison d'être satisfaits, car la plupart des déplacements n'auraient tout simplement pas lieu si les parties adverses respectaient les lois des conflits armés. Et les personnes qui ont malgré tout été obligées de fuir souffriraient moins si les belligérants leur accordaient la protection à laquelle elles ont droit en tant que civils. À cet égard, peu de progrès ont été

²⁰ Voir note de bas de page 5.

²¹ Voir l'étude réalisée dans le cadre du Projet Brookings Institution – Université de Berne sur le déplacement des personnes à l'intérieur de leur propre pays, *Addressing Internal Displacement in Peace Processes, Peace Agreements and Peace-Building* (Tenir compte du déplacement interne dans les processus de paix, les accords de paix et le rétablissement de la paix) [disponible en anglais sur le site Internet : <http://www.brookings.edu> – version abrégée en espagnol – 05.02.2009].

réalisés. L'action humanitaire peut apporter quelque soulagement, mais c'est aux parties au conflit qu'il incombe de respecter et de protéger la population civile.