Volume 99 Sélection française 2017/1

REVUE INTERNATIONALE de la Croix-Rouge Sélection française

Débat humanitaire : droit, politiques, action



Migration et Déplacements

CICR

REVUE
INTERNATIONALE
de la Croix-Rouge
Sélection française

But et contenu

Créée en 1869, la *Revue internationale de la Croix-Rouge* est un périodique publié par le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) qui entend favoriser la réflexion sur le droit international humanitaire, la politique et l'action en temps de conflit armé et d'autres situations de violence armée collective. En tant que revue spécialisée en droit humanitaire, elle cherche à promouvoir la connaissance, l'examen critique et le développement de ce droit, et elle contribue à la prévention de violations des règles protégeant les valeurs et les droits fondamentaux. La *Revue* offre une tribune pour discuter de l'action humanitaire contemporaine et analyser les causes et les caractéristiques des conflits, afin de favoriser la compréhension des problèmes humanitaires qui en découlent. Enfin, la *Revue* informe ses lecteurs sur les questions ayant trait au Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et, en particulier, sur la doctrine et les activités du CICR.

Comité international de la Croix-Rouge
Organisation impartiale, neutre et indépendante, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) a la mission exclusivement humanitaire de protéger la vie et la dignité des victimes de conflits armés et d'autres situations de violence, et de leur porter assistance.
Le CICR s'efforce également de prévenir la souffrance par la promotion et le renforcement du droit et des principes humanitaires universels. Créé en 1863, le CICR est à l'origine des Conventions de Genève et du Mouvement international de la Croix-Rouge, dont il dirige et coordonne les activités internationales dans les conflits armés et les autres situations de violence.

Membres du Comité
Président : Peter Maurer
Vice-présidente : Christine Beerli

Mauro Arrigoni
Hugo Bänziger
François Bugnion
Jacques Chapuis
Melchior de Muralt
Maya Hertig Randall
Alexis Keller
Jürg Kesselring
Thierry Lombard
Laura Sadis
Doris Schopper
Rolf Soiron
Béatrice Speiser
Bruno Staffelbach
Heidi Tagliavini

Équipe éditoriale
Rédacteur en chef : Vincent Bernard
Éditrice principale : Ellen Policinski
Éditrice thématique: Jovana Kuzmanovic
Assistante de rédaction : Kvitoslava Krotiuk
Rédacteur chargé des recensions : Jamie A. Williamson
Remerciements spéciaux : Angela Cotroneo, Catherine-Lune Grayson, Stéphanie Le Bihan, Helen Obregón Gieseken et Emily Richard
Responsable de la *Sélection française* : Ghislaine Doucet, Délégation régionale du CICR à Paris, France.

Comité de rédaction
Annette Becker
Université de Paris-Ouest Nanterre La Défense, France
Chaloka Beyani
Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des personnes déplacées, Londres ; School of Economics, Zambie
Françoise Bouchet-Saulnier
Médecins sans Frontières, France
Hilary Charlesworth
Australian National University, Australia
Sarah Cleveland
Columbia Law School, US
Adama Dieng
Secrétaire général adjoint des Nations Unies et Conseiller spécial pour la prévention du génocide, Sénégal
Fyodor Lukyanov
Russia in Global Affairs Journal; Council on Foreign and Defense Policy, Russie
Ximena Medellín Urquiaga
Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Mexique
Tasneem Meenai
Jamia Millia Islamia, Inde
Sorcha O'Callaghan
British Red Cross, RU
Emre Öktem
Galatasaray University, Turquie
Marco Sassòli,
Université de Genève, Suisse
Michael N. Schmitt
US Naval War College, États-Unis
Yuval Shany
Hebrew University, Jerusalem, Israël
Sun Shiyan
Chinese Academy of Social Sciences (CASS), Chine
Andrew Thompson
University of Exeter, RU

Volume 99 Sélection française 2017/1

REVUE
INTERNATIONALE
de la Croix-Rouge
Sélection française
Débat humanitaire : droit, politiques, action

Migration et Déplacements

REVUE
INTERNATIONALE
de la Croix-Rouge

TABLE DES MATIÈRES

Cette publication rassemble une sélection d'articles parus dans la version originale en anglais du numéro de l'*International Review of the Red Cross,* Vol. 99, n° 904, avril 2017.

MIGRATION ET DÉPLACEMENTS

5 **Éditorial – Migration et Déplacements : l'humanité au pied du mur**
Vincent Bernard, Rédacteur en chef
Texte original en français

Voix et perspectives

17 **« Tout ce que je veux, c'est savoir » : les témoignages de familles de migrants disparus au Zimbabwe**
Traduit de l'anglais

21 **Entretien avec Filippo Grandi**
Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés
Traduit de l'anglais

Positions des Sociétés nationales

35 **Réponse de la Croix-Rouge britannique à la situation des jeunes migrants à Calais (France)**
Debbie Busler
Traduit de l'anglais

Migration

45 **Entre hospitalité et asile : une perspective historique de l'agentivité des personnes déplacées**
Elena Isayev
Traduit de l'anglais

71 **Répondre aux besoins de protection et d'assistance des migrants : l'approche de la migration par le CICR**
Stéphanie Le Bihan
Traduit de l'anglais

95 **La protection des migrants selon le droit international humanitaire**
Helen Obregón Gieseken
Traduit de l'anglais

Volume 99 Sélection française 2017/1

Un article paraissant dans la *Revue* n'engage que son auteur. En publiant un article dans la *Revue*, ni la rédaction ni le CICR ne prennent position au sujet des opinions exprimées par son auteur. Seuls les textes signés par le CICR peuvent lui être attribués.

Note d'opinion

129 **Quelques réflexions sur l'approche de la FICR à l'égard de la migration et du déplacement**
Sébastien Moretti et Tiziana Bonzon
Traduit de l'anglais

Déplacements internes

157 **Protection des déplacés internes : le modèle régional de la Convention de Kampala**
Adama Dieng
Traduit de l'anglais

Rapports et documents

179 **Note sur la migration et le principe de non-refoulement, 2018**
Texte original en anglais

193 **Document d'orientation du CICR sur la détention des migrants**
Texte original en français et en anglais

199 **Traduire la Convention de Kampala dans la pratique : exercice de bilan**
Texte original en français et en anglais

Aide-mémoire

209 **Principes directeurs opérationnels sur le maintien du caractère civil et humanitaire des sites et des établissements**
Traduit de l'anglais

Volume 99 Sélection française 2017/1

REVUE INTERNATIONALE de la Croix-Rouge

ÉDITORIAL

Texte original en français

MIGRATION ET DÉPLACEMENTS : L'HUMANITÉ AU PIED DU MUR

Vincent Bernard, rédacteur en chef

Foules en marche portant leurs balluchons ; jeunes hommes escaladant frénétiquement des grillages; barques chargées de femmes et d'enfants ballotées au raz des vagues ; cadavres échoués sur une plage ; camps de tentes alignées ou bidonvilles chaotiques s'étendant à perte de vue ; centres de transit où moisit l'espoir ; travailleurs humiliés, contraints aux tâches que les autres rejettent ; mères qui attendront toute une vie en vain une nouvelle d'une fille ou d'un fils, parti pour tenter sa chance… Voici quelques-unes des images qui peuvent venir à l'esprit quand on évoque le sort des déracinés du monde.

Il y a encore quelques mois l'attention de l'Europe et du monde était braquée sur la crise qui se joue depuis 2015 autour et durant la traversée de la Méditerranée pour des millions d'africains, d'Afghans, de Syriens ou d'Irakiens fuyant les conflits, la pauvreté. La crise continue mais l'attention médiatique s'est ensuite focalisée sur le sort des habitants déplacés des villes d'Irak ou de Syrie puis sur la politique migratoire des États-Unis avec notamment le projet de construire un mur à la frontière avec le Mexique. Au moment où nous écrivons, c'est la situation au Myanmar et dans les pays voisins qui est au centre de l'actualité avec la fuite de tout un peuple. Par ailleurs, bien qu'elles ne fassent pas la une des médias, ces mêmes tragédies se déroulent en Afrique, en Amérique centrale et en Amérique du Sud. Au vu de ces drames à répétition et du nombre de personnes déracinés dans le monde sans précédent depuis la seconde guerre mondiale, la *Revue* a choisi, une nouvelle fois, de consacrer un numéro au déplacement et aux migrations[1].

Contrairement à ce que beaucoup de journalistes ou de responsables politiques laissent entendre, ce ne sont pas les pays d'Europe ou d'Amérique du Nord qui vivent ces « crises des migrants », mais ce sont, avant tout, les pays du Sud qui les subissent et, plus que tout, les familles, les adultes isolés ou ces enfants perdus au sein des foules qui ont tout quitté pour prendre la route. Ces crises ne sont que la partie émergée de l'iceberg : des conséquences – prévisibles – des conflits, catastrophes et du sous-développement qui perdurent.

Si les migrants qui arrivent aux portes des pays de destination sont sans doute les plus visibles, des millions d'autres sont déplacés au sein de leurs propres

1 Précédemment, la *Revue* a consacré un numéro à « La protection des réfugiés dans les conflits armés » à l'occasion du « 50e anniversaire de la Convention sur les réfugiés de 1951 », vol. 83, n° 843 (2001) et un numéro au « Déplacement », vol. 91, n° 875 (2009).

pays et connaissent la même précarité. Pourquoi ces gens quittent-ils leurs foyers et prennent-ils tant de risques ? Que faire pour les aider à reprendre le cours de leurs vies ?

Une brève histoire de l'hospitalité

Notre Histoire est jalonnée d'exemples de minorités religieuses persécutées, de civils fuyant les bombardements, d'opposants politiques proscrits ou d'exodes de peuples entiers chassés de leurs terres par la guerre ou la famine, contraints à se déplacer ; chaque fois, ces déplacements mettent à l'épreuve l'humanité de ceux qu'ils vont rencontrer sur leur route.

Nous nous souvenons des exodes du passé au travers des récits des souffrances des exilés, mais aussi par les formidables ressources qu'ils ont pu trouver en eux-mêmes pour surmonter les épreuves et par la mémoire de l'accueil plus ou moins généreux, plus ou moins hostile, que les autres leur ont réservé. Aider dans la mesure de ses moyens ceux qui fuient pour sauver leurs vies, les accueillir pour un temps ou leur permettre de s'installer relève de la plus élémentaire humanité. Secourir une personne est une obligation et ne pas le faire est juridiquement constitutif de « non-assistance à personne en danger », ce qui est un délit dans les systèmes de droit civil. L'histoire se souvient des peuples qui ont ouvert leurs bras et qui ont tant bénéficié de l'apport des étrangers à leur propre culture. L'étude de l'histoire des crises et de l'hospitalité est aussi riche d'enseignements. Ainsi, la *Revue* et la mission du CICR au Royaume-Uni ont co-organisé avec le *Arts and Humanities Research Council* la conférence « Forced to flee » à Londres sur l'histoire de la réponse aux mouvements de populations afin d'en tirer des leçons pour aujourd'hui[2]. Cette histoire montre comment les crises successives ont permis, progressivement d'améliorer la réponse internationale, que ce soit en termes de gouvernance transnationale, de normes ou de bonnes pratiques humanitaires tirées de l'expérience.

L'idée que l'on ne doit pas refouler une personne en danger mais lui offrir son hospitalité est en effet peut-être aussi ancienne que celle des communautés humaines. Le droit d'asile a été reconnu par les grecs (*asylon*, inviolabilité) et les romains *(asylum)* dans certains sanctuaires et plus tard par les chrétiens dans les églises. La fuite pour échapper aux persécutions fait d'ailleurs partie des récits fondateurs du Judaïsme, du Christianisme et de l'Islam : l'exode du peuple hébreu conduit par Moïse vers la terre promise ; la fuite en Egypte de la Sainte Famille pour échapper aux persécutions du roi Hérode ; et l'Hégire, la fuite du Prophète et de ses compagnons de la Mecque vers Médine qui marque le début de l'ère de l'Islam.

Ce principe a été présenté comme une norme internationale pour la première fois par Grotius (1583-1645), juriste hollandais lui-même exilé à Paris à une époque où les grandes migrations forcées étaient surtout le fait des persécutions religieuses (juifs et musulmans d'Espagne, catholiques d'Angleterre, protestants de France…).

2 Voir le rapport de cette conférence dans la version anglaise de ce numéro de la *Revue*, également disponible sur : https://international-review.icrc.org/sites/default/files/irrc_99_21.pdf.

Dans son ouvrage majeur, *De jure belli ac pacis (Du droit de la guerre et de la paix)*, Grotius écrivit :

> On ne doit pas refuser une demeure fixe à des étrangers qui, chassés de leur patrie, cherchent une retraite, pourvu qu'ils se soumettent au gouvernement établi et qu'ils observent toutes les prescriptions nécessaires pour prévenir les séditions[3].

Ce principe est aujourd'hui le socle des normes internationales qui régissent le droit des réfugiés, un mot qui vient du latin *fugere* qui signifie « fuir ». La Constitution de 1793 de la France révolutionnaire introduit pour la première fois l'idée d'une France terre d'asile pour les opposants politiques. L'article 120 déclare que le peuple français « donne asile aux étrangers bannis de leur patrie pour la cause de la liberté. Il le refuse aux tyrans[4] ».

La Révolution française inaugure un siècle de convulsions révolutionnaires et nationalistes avec ses « émigrés » ou « proscrits » célèbres (Victor Hugo, Karl Marx ou Chopin) mais aussi ses grands mouvements sociaux et ses grandes migrations. Avec la Première Guerre mondiale, commence l'ère des mouvements de masse que nous connaissons toujours aujourd'hui. Les ondes de chocs idéologiques, sociales et territoriales vont déclencher une série d'exodes majeurs : Arméniens et Grecs d'Anatolie, Russes blancs, Turcs de Grèce... Les prémices du système international de l'asile actuel se mettent en place en réponse à ces crises dans les années 1920. Cette réponse est symbolisée par le fameux passeport Nansen, du nom du premier Haut-Commissaire aux Réfugiés, accordé aux Russes et aux Arméniens désormais apatrides. C'est aussi l'époque où commence véritablement la professionnalisation de l'action humanitaire pour répondre à l'ampleur des problèmes. Pour pallier l'indifférence des populations qui pansent encore les plaies de la Grande Guerre, les humanitaires commencent à avoir recours à la « propagande », à l'instar du Comité International de la Croix-Rouge (CICR) qui utilise le cinéma, alors en plein essor, pour promouvoir son action en faveur des réfugiés ou des prisonniers de guerre en attente de rapatriement[5].

La Seconde Guerre mondiale va enclencher des mouvements de population sans précédent à l'intérieur des frontières ou d'un pays à l'autre, à l'intérieur de l'Europe et au-delà : « l'exode » des français et des belges en 1940, le déplacement de millions d'allemands après la chute du nazisme ou encore l'odyssée des survivants de la Shoah, dont le voyage des passagers de l'Exodus en 1947 reste le symbole.

L'adoption, en 1949, des quatre Conventions de Genève et, en 1977, de leurs Protocoles additionnels renforcent la protection des populations civiles dans les

3 Hugo Grotius, *De jure belli ac pacis*, livre II, chap. 2, XVI.

4 Voir art. 120 de la Constitution française du 24 juin 1793, « Déclaration des droits de l'homme et du citoyen », disponible sur : www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-du-24-juin-1793.5084.html.

5 Enrico Natale, « Quand l'humanitaire commençait à faire son cinéma », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 86, n° 854, juin 2004 ; CICR, « Humanitaire et cinéma : films CICR des années 1920 », disponible sur : https://avarchives.icrc.org/Film/5515 ; voir aussi communiqué de presse, 11 avril 2005, disponible sur : www.icrc.org/fre/resources/documents/misc/humanitarian-cinema-050418.htm.

conflits armés. Selon le droit international humanitaire (DIH), le déplacement forcé de la population est interdit et les populations ne peuvent être évacuées que si leur sécurité ou des impératifs militaires l'exigent[6].

C'est aussi à l'issue de la Seconde Guerre mondiale que le régime actuel de protection des réfugiés est mis en place avec l'adoption, en 1951, de la Convention relative au statut des réfugiés. La définition du terme « réfugié » donnée par cette Convention reste en vigueur aujourd'hui. Selon cette définition, le terme « réfugié » s'applique à toute personne :

> craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, [qui] se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, 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 à la suite de tels événements, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner[7].

Souvent critiquée notamment pour ses limites à appréhender les mouvements de masse, les critères larges qu'elle énonce ont pourtant permis une interprétation évolutive du statut, au gré des crises.

Ces dernières décennies, le sort des personnes déplacées à l'intérieur de leurs pays est devenu un enjeu majeur et ce, d'autant plus que les conflits ont tendance à perdurer, empêchant ainsi les populations déplacées de retrouver leurs foyers. Ce n'est qu'avec l'adoption des Principes directeurs en 1998[8] et les efforts entrepris pour commencer à rassembler des informations à ce propos[9], que le monde a commencé à réaliser l'ampleur du phénomène du déplacement interne. Le fait que les déplacés (PDI) demeurent dans leur Etat d'origine fait qu'ils demeurent en théorie toujours placé sous la sauvegarde de leurs propres autorités. Les déplacés n'ont donc pas droit, contrairement aux réfugiés, à un statut en droit international. Pour cette raison, l'adoption du premier instrument régional contraignant traitant de la question de l'assistance et de la protection des déplacés en Afrique, la Convention de Kampala, a fait figure de révolution[10].

6 À ce propos, voir Quatrième Convention de Genève, art. 49 et 147 ; Protocole additionnel I, art. 85, par. 4, al. a) ; Protocole additionnel II, art. 17 ; Étude de DIH coutumier, règles 129 (déplacement) et 130 (déportation ou transfert de la population civile d'un État dans un territoire qu'il occupe) ; et d'autres règles de DIH coutumier traitant spécifiquement des personnes déplacées : règles 131 (traitement des personnes déplacées), 132 (retour des personnes déplacées) et 133 (droits de propriété des personnes déplacées), disponibles sur : https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/fre/docs/v1_.

7 Convention relative au statut des réfugiés, 28 juillet 1951, RTNU vol. 189, (entrée en vigueur le 22 avril 1954), art. 1.

8 Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA), *Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays*, Doc. ONU, E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 février 1998.

9 L'Observatoire des situations de déplacement interne (IDMC - *Internal Displacement Monitoring Centre*) s'est vu confier la charge, en 1998, de recueillir et analyser les données de toutes les situations de déplacement interne. Pour en savoir plus, consulter le site de l'IDMC : www.internal-displacement.org/about-us/.

10 Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (Convention de Kampala), 22 octobre 2009 (entrée en vigueur le 6 décembre 2012). Le CICR s'est livré à un exercice d'inventaire de la mise en œuvre de la Convention de Kampala afin de déterminer comment

Les grands mouvements migratoires sont aussi le fait de raisons économiques, afin de trouver une vie meilleure et de fuir la misère. Si pour certains partir est une vraie décision, peut-on vraiment parler d'un choix quand les conditions locales sont telles qu'elles n'offrent aucune perspective d'emploi, pas d'éducation ou de soins de santé dignes du nom ?

Chaque époque a ses Eldorados. L'identité nationale des États-Unis, de l'Australie ou de nombreux pays d'Amérique latine est construite autour du mythe du brassage des peuples. Pour les migrants italiens, irlandais ou polonais qui débarquaient à New York dans les années 1900, le « rêve américain », signifiait la possibilité de s'établir et s'enrichir quelle que soit son origine. La statue de la Liberté porte ainsi sur son socle ce poème d'Emma Lazarus, intitulé « Le Nouveau Colosse » :

> *Donne-moi tes pauvres, tes exténués,*
> *Tes masses innombrables aspirant à vivre libres,*
> *Le rebut de tes rivages surpeuplés,*
> *Envoie-les moi, les déshérités, que la tempête me les rapporte*
> *Je dresse ma lumière au-dessus de la porte d'or !*[11]

Bien sûr la réalité est toujours un peu différente des mythes. Même sous la statue de la Liberté on érigeait des murs, des « murs de papier » selon l'expression de l'historien Wyman[12] en référence aux formalités administratives tatillonnes de l'émigration.

Si l'Europe était pendant longtemps terre d'émigration, notamment vers les États Unis, au sortir de la Seconde Guerre mondiale, elle est devenue à son tour terre d'immigration en encourageant l'arrivée des travailleurs, en particulier en provenance de ses anciennes colonies, pour participer à sa reconstruction et soutenir sa croissance. Aujourd'hui la prospérité de l'Europe et de l'Amérique du Nord en fait de puissants aimants pour les pays du Sud, même si c'est souvent la désillusion qui attend les candidats à une vie meilleure.

Accueillir l'autre n'est pas toujours facile, surtout quand une communauté fait face à un afflux de masse ou qu'elle n'a déjà pas les moyens de subvenir à ses propres besoins. Faut-il leur ouvrir grand la « porte d'or » ou bien construire un mur ? Faut-il parquer les étrangers dans des camps l'attente d'un hypothétique retour, à l'instar des millions de Palestiniens dans les camps de Gaza, de Cisjordanie du Liban ou de Jordanie depuis les guerres de 1948 et 1967 ou des Somaliens dans le camp de Dadaab au Kenya ?

Avec le temps, la notion d'asile est devenue ambivalente, pouvant signifier des valeurs diamétralement opposées d'hospitalité ou de mise à l'écart : utilisé pour désigner des établissements pour aliénés ou pour personnes âgées, le terme « asile » a

les États peuvent remplir leurs obligations à l'égard des personnes déplacées internes. Rapport disponible sur : https://shop.icrc.org/translating-the-kampala-convention-into-practice-print-fr. Voir résumé du Rapport dans ce numéro de la *Sélection française* de la *Revue*.

11 Traduction proposée par Merveilles du monde, disponible sur : https://www.merveilles-du-monde.com/Statue-de-la-Liberte/Poeme-d-Emma-Lazarus.php. Ce poème est bien sûr écrit en anglais *(Give me your tired, your poor, Your huddled masses yearning to breathe free, The wretched refuse of your teeming shore. Send these, the homeless, tempest-tost to me, I lift my lamp beside the golden door!).*

12 D.S.Wyman, *Paper Walls: America and the Refugee Crisis*, 1938-1941, Amherst, University of Massachusetts Press, 1968.

pris une connotation ambiguë recouvrant à la fois un lieu d'accueil et de soins mais aussi de confinement. À l'ère des mouvements de masse, des compromis boiteux entre fermeture et ouverture ont ainsi vus le jour, ce que certains appellent la politique de « l'encampement[13] ». Les camps deviennent des purgatoires modernes, entre l'enfer de l'errance et le paradis de l'intégration. Les camps sont généralement créés dans l'urgence pour répondre à une vague de déplacement mais leur maintien dans la durée crée une série de problèmes humains, sociaux ou sécuritaires sans apporter aux populations qui y demeurent de perspectives d'avenir. Comme l'écrit Michel Agier, auteur de *Les migrants et nous*, après la création de grands camps pour répondre aux urgences dans les années 90, désormais

> on voit naître un « gouvernement humanitaire des indésirables », la séparation d'une population mondiale précaire et surnuméraire, traitée comme un monde extérieur à notre propre monde, que l'on regarde de manière lointaine, avec compassion tout autant qu'avec peur et/ou hostilité. Les camps ont pris, dans ce nouveau contexte, un tout autre sens. Ils sont à la fois dehors et dedans. Ils font bien partie de la « gouvernance » mondiale mais comme s'ils étaient le lieu de vie de citoyens de seconde zone[14].

Aujourd'hui « gérer » les mouvements de migration prend une connotation ambiguë : si de nombreuses vies humaines ont pu être sauvées par les opérations maritimes de l'Union européenne (l'opération Frontex) ou en finançant l'accueil des migrants dans certains pays (par exemple l'accord entre l'Union Européenne et la Turquie[15]) ces initiatives sont aussi critiquées. Présentées comme répondant à des impératifs « humanitaires » elles peuvent aussi permettre aux États d'échapper à leurs responsabilités au regard du principe de non-refoulement[16] en créant un glacis autour de leurs frontières et en sous-traitant à d'autres l'accueil des migrants. Cela peut aboutir à placer les candidats à l'émigration dans des situations dramatiques et/ou sans issue, dans des camps ou des centres de détention. « L'endiguement » *(containment)* des migrants rend la perspective de la migration encore plus ardue. Selon Peter Maurer, « il est nécessaire que les États adoptent une approche collaborative visant à améliorer le bien-être des individus, plutôt que de dissuader les gens de migrer et

13 Voir Guglielmo Verdirame et Barbara Harelle-Bond, *Rights in Exile: Janus-Faced Humanitarianism*, Berghahn Books, New York, 2005.

14 Entretien avec Michel Agier « Le temps de l'encampement », *L'Histoire*, n° 73, octobre-décembre 2016, p. 87.

15 Pour en savoir plus sur cet accord, voir Conseil européen, « Déclaration UE-Turquie », communiqué de presse, 18 mars 2016, disponible sur : https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/ et Commission européenne, « EU-Turkey Statement: Questions and Answers », 19 mars 2016, disponible sur : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_16_963.

16 Le non-refoulement est considéré comme un principe cardinal du droit des réfugiés et la pierre angulaire de la protection internationale (voir, entre autres, UNHCR, *Avis consultatif sur l'application extra-territoriale des obligations de non- refoulement en vertu de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et de son Protocole de 1967*, Genève 2007, p. 2). On trouve ce principe avec quelques variantes dans divers instruments de droit international. (Cordula Droege, « Transferts de détenus – Cadre juridique, non-refoulement et défis contemporains », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 90, n° 871, 2008). Voir aussi « Note sur la migration et le principe de non-refoulement », dans ce numéro de la *Sélection française* de la *Revue*.

de punir ceux qui décident de quitter leur communauté. Il faut trouver les moyens de concilier enjeux de sécurité et impératifs humanitaires[17] ».

Si l'étranger peut s'établir dans une nouvelle communauté, la question de comment vivre ensemble se pose. Leurs hôtes vont-t-ils intégrer les nouveaux venus en respectant leurs différences linguistiques, culturelles ou religieuses ou au contraire chercher à les assimiler dans un creuset unique ?

Pourtant vouloir l'accueil des autres peut résonner comme naïf, subversif ou dangereux aujourd'hui dans un contexte de peur identitaire et de repli sur soi… Les temps changent. Crises économiques successives, peur du terrorisme et mouvements politiques xénophobes sont passés par là. De larges franges de l'opinion publique et de nombreux gouvernants ne voient pas dans l'émigration ni un devoir de solidarité, ni un intérêt économique (par un apport de main d'œuvre et de talents dans leurs populations vieillissantes), mais une menace identitaire et sécuritaire. De même les personnes fuyant les conflits et les persécutions peuvent être perçues non comme des victimes mais comme de dangereux envahisseurs ou des terroristes en puissance.

Bien qu'inscrit dans les normes du droit, de la morale et des religions, l'hospitalité apparaît comme une « opinion politique » parmi d'autres. Il faut donc un courage politique rare pour dire comme Angela Merkel le 31 août 2015 : « Nous pouvons le faire *(Wir shaffen das)*[18] ».

« Qu'y a-t-il dans un nom ? » Des noms différents mais le même calvaire

Les personnes se déplacent pour des raisons très diverses qui souvent se chevauchent et les différents statuts que le droit national ou international leur accorde aura une grande importance pour leur protection et leur avenir. Toutefois, qu'elles fuient les conflits ou les catastrophes ou qu'elles cherchent juste un avenir pour leur famille, qu'elles traversent des frontières ou qu'elles soient déplacées dans leur propre pays, ces personnes se retrouvent souvent dans la même détresse, leur route sera semée des mêmes embuches. Le Président du CICR, Peter Maurer, résume les difficultés qu'elles rencontrent, en ces termes :

> Tout au long de leur parcours, les migrants et les déplacés, souvent en situation d'extrême vulnérabilité, sont en butte à de multiples dangers. Arrivés à destination, ils peinent la plupart de temps à accéder aux soins de santé, au logement, à l'éducation ou à l'emploi. Ils peuvent devenir des cibles faciles et risquent d'être victimes d'abus, d'extorsion et d'exploitation, faute d'un réseau familial protecteur, d'informations suffisantes ou de documents en règle. S'ils ont un accident ou qu'ils tombent malades, ils ont des difficultés à se faire soigner convenablement. Certains perdent le contact avec leur famille. Des milliers meurent ou disparaissent en route chaque année. Sans compter tous ceux qui

17 Peter Maurer, « Migration et déplacement : des défis majeurs », déclaration, 18 octobre 2017, disponible sur : www.icrc.org/fr/document/critical-challenges-migration-and-displacement.

18 Phoenix, « Flüchtlingspolitik: "Wir schaffen das" – Statement von Angela Merkel am 31.08.2018 », 31 août 2016, disponible sur : www.youtube.com/watch?v=kDQki0MMFh4.

> sont maintenus en détention prolongée pour être entrés ou avoir séjourné dans un pays étranger de façon irrégulière, en dépit du fait que la détention devrait toujours être une mesure de dernier ressort et limitée dans le temps[19].

De plus, réserver un accueil différent en fonction de telle ou telle catégorie contient le risque de poser des labels, de trier et de traiter les uns ou les autres avec un degré différent d'humanité.

Confrontés à un nombre sans précédent de personnes déracinées, mais aussi à une politisation du discours sur la migration, le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (le Mouvement) a adopté une définition large des personnes qu'il souhaite assister, en fonction de leurs besoins plutôt que de leur statut. De plus, les acteurs du Mouvement et les autres acteurs humanitaires adhèrent aux mêmes principes humanitaires, en particulier le principe d'impartialité dans la réponse humanitaire. Ainsi le titre de ce numéro[20] est volontairement très large pour permettre aux contributeurs d'explorer le phénomène dans son entier.

Ce choix ne vise pas à gommer ou minimiser les différents statuts juridiques auxquels certains peuvent prétendre, en particulier le statut de réfugié, mais il reflète simplement la perspective que les acteurs du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge souhaitent adopter dans leur réponse humanitaire. Comme l'écrivait la Croix-Rouge britannique sur son site web : « lorsque nous rencontrons des personnes qui ont besoin d'aide, nous ne leur demandons pas leurs papiers. Nous nous contentons de les aider et respectons leur dignité, des choses simples que chacun d'entre nous aimerait recevoir après un voyage cruel dans l'inconnu[21] ».

Dans le cadre de cette approche fondée sur la réponse aux vulnérabilités[22] les acteurs du Mouvement sont en première ligne et développent une multitude d'activités en faveur des PDI et des migrants. Pour ce numéro, la *Revue* a sollicité des contributions de différentes Sociétés nationales : les Croix-Rouge australienne, britannique et hondurienne, lesquelles présentent leurs activités pour répondre aux besoins des migrants et des personnes déplacées.

En nous appuyant notamment sur les observations de terrain des acteurs du Mouvement, les questions ayant trait aux migrants disparus, aux enfants non accompagnés en tant que groupe particulièrement vulnérable, à la détention liée à la migration, à la protection des données et aux déplacements urbains constituent quelques-uns des plus importants problèmes humanitaires liés au phénomène de la migration et du déplacement.

19 P. Maurer, *op. cit.* note 17.

20 Dans ce numéro, l'expression « déplacés internes » (PDI) est employée pour désigner les personnes forcées de fuir leurs foyers à l'intérieur de leur propre pays et le terme « migrants » est utilisé pour couvrir l'ensemble des personnes qui ont franchi une ou plusieurs frontières internationales (y compris les réfugiés).

21 Craig Burnett, « Why Do We Help Refugees and Migrants? », *British Red Cross Blog*, 9 septembre 2015.

22 Pour en savoir plus sur l'approche de la migration en fonction de la vulnérabilité, voir par exemple : Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, « Politique relative à la migration », novembre 2009, introduction, disponible sur : https://www.ifrc.org/Global/Governance/Policies/migration-policy-fr.pdf ; CICR, « Document d'orientation du CICR sur la détention des migrants », avril 2016, dans ce numéro de la *Sélection française* de la *Revue*.

La question du sort des migrants disparus est particulièrement poignante. Des milliers de personnes ont disparu en mer[23] ou sur les chemins de l'exode ces dernières années. Des milliers de corps sont enterrés sans prendre la peine de tenter une identification. Des milliers d'enfants sont séparés de leurs parents. L'insupportable incertitude des familles sur le devenir de leurs proches, est une des conséquences les plus tragiques et les moins visibles des mouvements de population de masse. Ce numéro de la *Revue* s'ouvre avec des témoignages de familles de migrants disparus au Zimbabwe. Ces récits illustrent la lutte au quotidien, les difficultés et les confusions engendrées par le fait de ne pas savoir ce que leurs proches sont devenus. Le CICR a récemment publié des recommandations sur les migrants disparus[24], fondées sur sa longue expérience dans le domaine du rétablissement des liens familiaux dans les conflits armés. Ce document d'orientation souligne la nécessité d'harmoniser les procédures selon lesquelles les informations relatives aux personnes disparues et aux dépouilles, sont recueillies et traitées de façon à ce qu'elles soient conformes aux normes internationales. Ces recommandations traitent aussi de la coopération entre les divers acteurs engagés, y compris les familles, au niveau national et international.

Un autre problème urgent est celui du sort des mineurs non accompagnés. La contribution de la Croix-Rouge britannique dans ce numéro porte sur ce problème à Calais, une situation particulière qui a fait la une des médias en 2015. La nécessité d'une réponse urgente, efficace et adéquate suppose une bonne coordination et une grande coopération, en gardant toujours à l'esprit les spécificités et les vulnérabilités des migrants concernés et en adaptant la réponse en conséquence.

S'agissant de la protection des données, les défis auxquels les organisations humanitaires sont confrontées n'ont fait que croître. Sans surprise, le monde humanitaire doit s'adapter rapidement, en gardant à l'esprit que le numérique a ses limites et en demeurant attentif à ce qui pourrait être contraire au principe de « ne pas nuire ». Pour cette raison, ce numéro de la *Revue* explore ce sujet important, au regard notamment des questions spécifiques aux migrants et aux personnes déplacées, à la protection des données et à l'action humanitaire.

La détention liée à l'immigration est l'une des formes que peut prendre la gestion de la migration. Afin de stopper les migrations irrégulières, autrement dit l'entrée ou le séjour dans un pays dont la personne n'est pas ressortissante ou lorsqu'elle s'y trouve sans titre de séjour en règle, certains États recourent à la détention pénale ou administrative. Choisir la détention plutôt que des alternatives à la détention[25]

23 Pour une analyse des mesures propres à rechercher et recueillir les blessés, malades et naufragés ainsi que pour rechercher les morts en mer lors d'un conflit armé et une présentation du Commentaire actualisé de la Deuxième Convention de Genève, voir Bruno Demeyere, Jean-Marie Henckaerts, Heleen Hiemstra et Ellen Nohle, « Le Commentaire mis à jour de la Deuxième Convention de Genève : démystifier le droit des conflits armés sur mer », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 98, n° 902, *Sélection française*, disponible sur : https://international-review.icrc.org/fr/articles/le-commentaire-mis-jour-de-la-deuxieme-convention-de-geneve-demystifier-le-droit-des.

24 CICR, *Les migrants disparus et leurs familles – Recommandations du CICR à l'intention des responsables politiques*, document d'orientation, novembre 2017, disponible sur : https://www.icrc.org/fr/publication/missing-migrants-and-their-families-icrcs-recommendations-policy-makers.

25 Pour en savoir plus, voir International Detention Coalition, « Alternatives to Detention », disponible sur : https://idcoalition.org/alternatives-to-detention/.

s'explique par diverses raisons, mais comme cette tendance prend de l'ampleur et que les conditions de détention sont susceptibles d'engendrer des problèmes de santé physiques et psychologiques, le CICR a formulé les points fondamentaux que les États doivent prendre en considération à ce propos[26].

Récemment, on observe que de nombreux déplacés et migrants viennent chercher refuge dans les villes. La *Revue* a traité de l'urbanisation dans son numéro consacré à « Villes en guerre[27] ». Comme ceci a été relevé, le monde s'urbanise indéniablement et il en va de même de la migration et du déplacement. La question du déplacement interne urbain (associée à la nécessité d'avoir une réponse humanitaire très appropriée), la recherche de solutions rapides et adéquates ainsi que les répercussions du déplacement urbain sur les communautés d'accueil sont traitées dans ce numéro de la *Revue*.

Enfin, il convient de s'intéresser aux raisons qui, dans le cadre spécifique des conflits armés, poussent des femmes et des hommes à quitter leur foyer. Nous savons que les conflits armés sont une cause importante de déplacement. Même dans un conflit armé « idéal », où le DIH serait parfaitement respecté, il y aura toujours des personnes déplacées. La guerre, de par sa nature, engendre systématiquement des déplacements de populations fuyant la violence ou qui n'ont plus la capacité matérielle de vivre dans les régions ravagées par le conflit. Cependant, le déplacement est-il un phénomène immuable sur lequel aucune prise n'est possible ? Ou, au contraire, son ampleur et ses caractéristiques sont-elles influencées par certains facteurs comme le respect du DIH ? Le fait de respecter ou de ne pas respecter le DIH semble avoir un impact important et réel sur les causes du déplacement en temps de guerre. Le CICR conduit actuellement une étude sur les liens entre DIH et déplacement. Ses résultats seront publiés en 2018 et devraient permettre de mieux comprendre en quoi le fait de respecter ou de violer le droit peut avoir une influence directe sur l'ampleur et la durée du déplacement.

L'humanité au pied du mur

Si la *Revue* présente une perspective humanitaire sur les migrations et les déplacements, la réponse internationale à moyen et long terme aux mouvements actuels ne peut se limiter à cela. L'idée d'une gouvernance globale fait son chemin dans un monde de plus en plus interdépendant et globalisé : la question des migrations et des déplacements est une question qui relève éminemment de cette gouvernance dont les États sont les premiers responsables. Les acteurs humanitaires sont néanmoins appelés à y jouer un rôle important en mettant en lumière les conséquences humaines,

26 Le CICR, guidé par les besoins d'assistance et de protection des migrants détenus, a publié un document d'orientation sur la détention liée à l'immigration, soulignant les principales considérations dont les États doivent tenir compte. Voir CICR, *Document d'orientation du CICR sur la détention des migrants*, dans ce numéro de la *Sélection française* de la *Revue*.

27 Consulter le précédent numéro de la *Revue*, « Villes en guerre », vol. 98, n° 901, *Sélection française*, 2016/1, disponible sur : https://international-review.icrc.org/fr/revues/irrc-no-901-villes-en-guerre.

en distinguant les expédients et les postures politiques des véritables solutions ou en contribuant à développer l'empathie dans l'opinion publique.

Le 19 septembre 2016, 193 États ont adopté la Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants, au titre de laquelle l'Assemblée générale des Nations Unies a décidé de développer un « Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières » et un « pacte mondial sur les réfugiés ». Le Pacte mondial pour les migrations devrait être le premier accord négocié entre gouvernements, sous les auspices des Nations Unies, destiné à couvrir toutes les dimensions des migrations internationales à travers une approche globale et exhaustive. Le processus de mise en place de ce Pacte a débuté en avril 2017. L'Assemblée générale tiendra en 2018 une conférence intergouvernementale sur les migrations internationales dans le but d'adopter ce Pacte[28]. Le CICR a publié un commentaire[29] où il exprime ses préoccupations face au « malaise » politique que les crises récentes ont provoqué et ses recommandations d'engagements clairs pour la communauté internationale.

La Déclaration de New York donne aussi pour mission au Haut-Commissariat aux Réfugiés de s'inspirer du « Cadre d'action global pour les réfugiés », pour élaborer un « pacte mondial sur les réfugiés » qui sera aussi proposé à l'Assemblée Générale des Nations Unies en 2018. En ouverture de ce numéro, la Revue s'est entretenue avec Filippo Grandi, le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés. Il fait le point sur les crises actuelles, les priorités de son organisation et sur la préparation de ce pacte mondial.

Le mouvement est propre à l'humanité et tout laisse croire que cela ne peut que s'amplifier dans un monde globalisé. Si la question de la migration est au cœur de l'agenda international aujourd'hui, c'est sans doute le résultat de l'afflux massif de personnes aux portes des pays riches. Cet afflux est quant à lui le résultat la persistance des conflits, des crimes contre les populations civiles et de la globalisation en marche.

Certes les mouvements massifs de population n'ont jamais été aussi importants, mais l'histoire de l'hospitalité nous montre que les grandes crises du passé ont souvent donné lieu à un sursaut de solidarité et à un élargissement progressif du régime de protection internationale. Il est urgent de mettre en place de vraies solutions pour les personnes déplacées qui migrent ou qui vivent dans les camps, aux frontières des pays riches ou dans les pays en guerre, car le temps perdu se paye en vies humaines.

Est-ce que l'ampleur des crises actuelles provoquera un nouveau progrès dans la réponse internationale ? Ou, au contraire, verrons-nous plus de murs s'ériger pour refouler des personnes considérées comme des « envahisseurs », des « terroristes »

28 Au moment de la rédaction de cet éditorial, le projet zéro du Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières avait été publié et est disponible sur : https://refugeesmigrants.un.org/intergovernmental-negotiations. Ce projet, préparé par le Mexique et la Suisse, co-facilitateurs, marque le début officiel de la phase de négociation intergouvernementale.

29 CICR, « Commentaire du CICR sur le pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières », 6 juillet 2017, disponible sur : www.icrc.org/fr/document/commentaire-du-cicr-sur-le-pacte-mondial-pour-des-migrations-sures-ordonnees-et-regulieres.

et de dangereux « inconnus » ? Comme on le voit sur la photo de la couverture de ce numéro, les labels que nous leur donnons ne sont que des reflets, les images dans nos consciences de la vie de femmes, d'hommes et d'enfants bien réels. Ils ont tous le droit d'être traités avec humanité.

VOIX ET PERSPECTIVES

« Tout ce que je veux, c'est savoir » : les témoignages de familles de migrants disparus au Zimbabwe

Traduit de l'anglais



Une maison rurale à Gwanda où vivent, depuis cinq ans, les membres de la famille – la fille, la mère, la sœur et la tante – d'une personne disparue, sans savoir le lieu où elle se trouve, ni le sort qui lui a été réservé. Photo de Jesilyn Dendere, © CICR.

Chaque jour, partout dans le monde, des personnes quittent leur domicile en quête d'une vie meilleure. Sur la route, beaucoup disparaissent. Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) a pour mandat de protéger la vie et la dignité des victimes de conflits armés et d'autres situations de violence ce qui, dans certaines situations, inclut la protection des migrants vulnérables. Le projet pilote du CICR sur les migrants disparus a pour objectif de localiser les migrants zimbabwéens qui sont disparus en Afrique du Sud ou d'élucider leur sort, pour apporter une réponse à leurs familles. Le CICR se propose de travailler avec les autorités sud-africaines et zimbabwéennes pour renforcer et améliorer les dispositifs, outils et moyens utilisés pour localiser les proches disparus, qu'ils soient en vie ou décédés. De plus, le CICR travaille aux côtés des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge dans la région, afin de rétablir le contact entre les familles qui ont été séparées en raison d'un conflit, d'une migration, d'un déplacement ou de catastrophes d'origine naturelle ou humaine et, si possible, de les réunir, en portant une attention particulière aux enfants.

La Revue *a choisi d'ouvrir ce numéro par les témoignages de familles de migrants portés disparus au Zimbabwe. Par ces témoignages, la Revue souhaite montrer la lutte au quotidien, qui dure parfois des années, à laquelle se livrent les personnes qui, ne sachant pas où se trouvent leurs proches, ni le sort qui leur a été réservé, vivent dans une incertitude permanente. Dans le cas de disparitions liées à la migration, les familles qui sont à la recherche de proches disparus sont souvent confrontées à des difficultés et ont divers besoins. Ces personnes ont choisi de partager leur quotidien avec les lecteurs de la* Revue*, afin que ceux-ci puissent comprendre les sentiments mêlés, entre incertitude, espoir et « besoin de savoir » qu'éprouvent, au quotidien, les familles de migrants disparus. Le CICR a recueilli ces témoignages au Zimbabwe en novembre 2017. L'anonymat des personnes a été respecté afin de protéger les familles.*

⁝⁝⁝⁝⁝⁝⁝

***M. S. N.** est âgé de 80 ans. Il est à la recherche de son petit-fils, disparu en 2007.*

J'ai vu mon petit-fils pour la dernière fois en 2007. Depuis, nous ne l'avons pas revu et n'en avons eu aucune nouvelle. Je ne peux pas dire que je me souviens du jour exact où il a disparu, car il a quitté la maison, c'était pour aller travailler à Beitbridge [la principale ville du Zimbabwe, à la frontière avec l'Afrique du Sud]. Un autocar est venu ramasser beaucoup de jeunes hommes pour les emmener à Beitbridge, afin d'y effectuer des travaux manuels. Notre famille n'était alors pas vraiment inquiète car c'est ce que les jeunes hommes font : ils cherchent du travail pour pouvoir se débrouiller tout seuls.

Lorsqu'il était à Beitbridge, il échangeait souvent avec moi. En 2007, lorsque son contrat avec l'entreprise où il travaillait a pris fin, il m'a demandé de lui envoyer son passeport et d'autres documents d'identité pour qu'il puisse commencer à chercher un autre emploi. Comme j'étais persuadé qu'il voulait réellement trouver un autre emploi, je lui ai envoyé les documents dont il avait besoin. C'est la dernière fois que je lui ai parlé. Je n'avais aucune idée de ce qu'il avait l'intention de faire.

Quelques mois plus tard, je me suis rendu compte qu'il n'avait pas repris contact avec nous, ici, à la maison. J'ai essayé de le joindre à son numéro habituel, mais je n'ai pas réussi à l'avoir. J'ai alors demandé à ses amis et à ses anciens collègues de travail s'ils savaient où il se trouvait. C'est alors que j'ai appris qu'il aurait fait ses adieux à ses amis et leur aurait dit qu'il allait chercher un emploi en Afrique du Sud. On m'a dit qu'il avait quitté Beitbridge.

J'ai continué à demander à des proches et à ses amis en Afrique du Sud s'il était parvenu à trouver à se loger et si, au moins, il leur avait rendu visite. On me répondait chaque fois la même chose : « Nous ne l'avons pas vu. » L'Afrique du Sud est un pays très vaste ; je ne savais même pas par où

> **« Ces dix dernières années ont été très douloureuses pour moi. Le plus dur, c'est de ne pas savoir s'il est vivant ou mort. Je ne lui demanderais pas nécessairement de revenir à la maison sur-le-champ, mais tout ce que je veux, c'est savoir. »**

commencer mes recherches. Regardez comme je suis vieux. J'ai maintenant 80 ans et je n'ai plus ni la force ni l'énergie pour franchir la frontière afin de tenter de le retrouver. Même si je voulais envoyer un proche à sa recherche, par où commencer ?

Nous n'avons jamais signalé sa disparition à la police. Je ne pensais pas que c'était nécessaire, car tous les jeunes de la région partaient pour l'Afrique du Sud pour trouver un emploi. C'est courant ici. Je pensais aussi qu'il allait revenir. Cependant, après plusieurs mois, j'ai pris conscience qu'il avait disparu et je me suis dit qu'il était maintenant trop tard pour signaler sa disparition à la police.

Je ne sais pas ce qu'il lui est arrivé. J'ai le cœur brisé, car je n'ai rien pu faire pour le retrouver quand il était encore temps. Il s'est peut-être noyé en tentant de franchir illégalement la frontière sud-africaine. Mais il avait un passeport, alors pourquoi aurait-il fait cela ? Je ne sais pas ce qu'il lui est arrivé. Tous, nous l'aimions. J'aimerais qu'il rentre à la maison. J'espère qu'il nous reviendra en vie.

Je suis reconnaissant au CICR d'avoir entrepris des recherches ; cela nous donne l'espoir que, finalement, on commencera à le chercher. Ces dix dernières années ont été très douloureuses pour moi. Le plus dur, c'est de ne pas savoir s'il est vivant ou mort. Je ne lui demanderais pas nécessairement de revenir à la maison sur-le-champ, mais tout ce que je veux, c'est savoir.

: : : : : : :

Mme M. N. *vit au Zimbabwe. Sa fille a disparu en 2012.*

Il y a cinq ans que ma fille a disparu. En 2012, le jour où elle a disparu, nous avons quitté la maison ensemble et pris le même autocar qui allait du Zimbabwe jusqu'à la frontière avec l'Afrique du Sud. Je me rendais à mon travail, une ferme en Afrique du Sud. Ma fille travaillait aussi en Afrique du Sud depuis 2008. Nous avons pris un deuxième autocar en direction de Johannesburg et, après avoir franchi la frontière, nous devions descendre à des arrêts différents. Arrivée à destination, je suis descendue de l'autocar et elle a poursuivi son trajet. Ses derniers mots ont été : « Je t'appelle dès que j'arrive. »

Quelques jours plus tard, elle n'avait toujours pas appelé. J'ai reçu un appel de son employeur qui m'a dit qu'elle ne s'était pas présentée à son travail et qu'elle n'avait pas justifié son absence. Sur le coup, je n'ai pas paniqué. J'étais convaincue qu'elle allait bien et qu'elle avait juste été retardée.

Plus tard, lorsque son employeur nous a conseillé de signaler sa disparition à la police, j'ai commencé à angoisser. J'ai envoyé sa sœur en Afrique du Sud pour qu'elle signale sa disparition à la police. La police lui a conseillé de retourner à la frontière entre l'Afrique du Sud et le Zimbabwe afin de s'adresser à la police du lieu. Ce qu'elle a fait. Elle a alors pu vérifier l'identité des personnes qui avaient été arrêtées par la police sud-africaine pour avoir tenté de franchir illégalement la frontière depuis le Zimbabwe. Le nom de sa sœur ne figurait pas sur la liste.

Elle est ensuite allée à la morgue de Musina, la principale ville d'Afrique du Sud, le long de la frontière avec le Zimbabwe. On lui a alors dit que l'on avait retrouvé le corps d'une femme dans la rivière qui avait sans doute perdu la vie en tentant de

traverser la frontière pour entrer illégalement en Afrique du Sud. Elle s'est rendue à l'endroit où le corps avait été retrouvé et a constaté qu'il ne s'agissait pas de sa sœur.

Dans les premiers mois qui ont suivi sa disparition, la police sud-africaine a été très active. Notre famille espérait qu'on la retrouverait. Comme nous habitons un endroit assez reculé du Zimbabwe, nous ne pouvions pas faire grand-chose pour la rechercher par nous-mêmes. Nous ne pouvions compter que sur la police. Toutefois, les mois passaient et nous n'avions toujours aucune nouvelle. J'avais le cœur brisé et j'ai commencé à perdre espoir. Les mois sont devenus des années. Mais il ne se passe pas un jour sans que je ne pense à mon enfant.

« Ce furent les années les plus douloureuses, non seulement pour moi, en tant que mère, mais aussi pour toute notre famille. Quand votre enfant disparaît, il ne se passe pas un jour sans que vous ne pensiez à lui, en revivant les événements avec la souffrance qui refait surface. »

En 2014, un de nos proches nous a dit qu'il échangé avec elle sur Facebook. Elle lui avait dit qu'elle allait bientôt rentrer à la maison. J'ai alors repris espoir et nous attendions son retour avec anxiété. Mais ensuite, nous n'avons plus eu aucune indication de son possible retour.

Ma fille m'a laissé son fils. Il a maintenant six ans. C'était elle qui subvenait aux besoins de la famille et, depuis qu'elle a disparu, notre vie n'est plus la même. Nous avons à peine de quoi nourrir les enfants et les envoyer à l'école. Je ne veux pas émettre d'hypothèses sur ce qui a pu lui arriver. Je ne veux pas y penser mais, si elle est quelque part, qu'en est-il de l'amour qu'elle porte à son enfant ? Je sais qu'elle serait revenue pour son fils unique.

Ce fut dur. Durant toutes ces années, j'aurais voulu faire quelque chose pour retrouver mon enfant, mais je ne savais pas quoi faire, ni par où commencer. Je sais que je ne peux pas juste me contenter d'attendre à ne rien faire, mais a personne ne nous a proposé son aide.

Quand des gens du CICR sont venus et nous ont dit qu'ils aidaient les familles dont des membres avaient disparu, je n'ai pas réfléchi à deux fois pour nous inscrire. Je ne sais pas exactement où ces recherches vont nous mener, mais elles m'ont redonné espoir. Je peux maintenant me raccrocher à l'idée que des démarches ont été entreprises pour découvrir ce qui arrivé à ma fille. Notre famille acceptera l'issue, quelle qu'elle soit. Nous avons attendu assez longtemps pour avoir des informations sur ce qu'il lui est arrivé.

Pour autant, je ne pourrai jamais oublier ces cinq dernières années. Ce furent les années les plus douloureuses, non seulement pour moi en tant que mère, mais aussi pour toute notre famille. Quand votre enfant disparaît, il ne se passe pas un jour sans que vous ne pensiez à lui, en revivant les événements avec la souffrance qui refait surface.

REVUE INTERNATIONALE de la Croix-Rouge



Entretien avec Filippo Grandi

Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés*

Filippo Grandi est devenu le onzième Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés le 1er janvier 2016. Il travaille depuis plus de 30 ans dans le domaine de la coopération internationale, principalement au sein de l'ONU, et a participé aux opérations sur le terrain mises en œuvre dans le cadre de bon nombre des grandes crises humanitaires et de réfugiés survenues au cours de ces années, notamment en Asie du Sud-Est, dans la région des Grands Lacs et en Afghanistan. Il avait préalablement assumé les fonctions de Commissaire général de l'Office des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine au Proche-Orient et de Représentant spécial adjoint du Secrétaire général des Nations Unies pour la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan. En sa qualité de Haut Commissaire, il est à la tête du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), qui dirige et coordonne avec les États l'action internationale pour protéger les réfugiés et résoudre les problèmes de réfugiés dans le monde tout en travaillant à l'assistance des personnes déplacées et apatrides.

Traduit de l'anglais

Offrir un refuge aux personnes qui fuient leur foyer et qui ont besoin d'être protégées relève d'une tradition ancienne et universelle, qui est maintenant consacrée par le droit international. La Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants, adoptée en 2016 par l'Assemblée générale des Nations Unies, a réaffirmé les normes internationales de protection des réfugiés et a énoncé les éléments clés d'un cadre d'action global applicable aux mouvements massifs de réfugiés, fondé sur un partage des responsabilités internationales. Ce fut une avancée capitale à un moment où la coopération internationale en matière de prévention, de gestion et de règlement des conflits se révélait insuffisante et alors que le nombre de personnes qui, en raison d'un

* Cet entretien a été mené à Genève, le 5 janvier 2018, par Vincent Bernard, rédacteur en chef, et Ellen Policinski, éditrice principale de la *Revue*. Nous tenons à remercier tout spécialement Jovana Kuzmanovic, assistance de rédaction de la *Revue*, pour les travaux de préparation et de révision qu'elle a effectués pour cet entretien.

conflit armé, de violences ou de persécutions, sont déplacées à l'intérieur de leur propre pays ou sont forcées de traverser les frontières ou contraintes à un exil prolongé, ne cesse de croître. Dans cet entretien, le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés nous fait part de ses réflexions sur certains des plus grands défis actuels liés aux déplacements forcés ainsi que sur les perspectives ouvertes par la Déclaration de New York.

Mots clés : réfugiés, déplacement interne, migrants, protection, HCR, Pacte mondial, droit international des réfugiés.

: : : : : : :

Vous avez une très grande expérience de l'action humanitaire et de la question des réfugiés. Avez-vous observé un changement dans les besoins humanitaires des déplacés au cours de votre carrière ? Comment la réponse à ces besoins a-t-elle évolué ?

Le changement le plus fondamental dans les besoins humanitaires tient à la situation mondiale qui s'est profondément transformée, en particulier depuis la fin de la guerre froide. J'ai commencé à travailler auprès des réfugiés en 1984, avec les Cambodgiens qui se trouvaient en Thaïlande. Ces mouvements avaient été provoqués par un conflit tragique et s'inscrivaient dans le cadre de la guerre froide. Je travaillais pour une organisation non gouvernementale et, parmi les personnes à qui nous devions porter assistance, on trouvait aussi, au-delà des réfugiés, quelques anciens Khmers rouges génocidaires qui, en raison de la guerre froide, avaient fui le Vietnam – alors soutenu par les Russes – et qui avaient trouvé refuge à l'Ouest. Ces populations bénéficiaient, entre autres, d'un soutien des États-Unis, de la Thaïlande et de la Chine. En soi, les besoins actuels des réfugiés ne sont pas si différents de ce qu'ils étaient à cette époque, besoin de nourriture, de médicaments et de protection, mais la situation politique mondiale a profondément changé.

Un autre changement réside dans l'ampleur des populations concernées. En 20 ans, entre 1997 et 2017, le nombre de personnes déracinées à travers le monde en raison de conflits, de violences et de persécutions, a doublé, passant d'un peu plus de 33 millions à 66 millions. Avant les années 1990, nous ne savions pas vraiment combien de personnes étaient déplacées à l'intérieur de leur propre pays ; c'est aussi une question de communication, d'une meilleure information et d'un plus grand accès. L'espace laissé à une action humanitaire impartiale et neutre était très restreint et la guerre froide interdisait à de nombreuses organisations d'avoir accès à nombre des personnes concernées, en particulier dans des régions comme l'Afrique ou l'Asie du Sud-Est, où se déroulaient des conflits par procuration entre les deux grands.

Enfin, il est intéressant de constater une différence d'attitude à l'égard des situations de réfugiés prolongées. Contrairement à ce qu'on entend souvent, ce ne sont pas des situations nouvelles. Les Palestiniens en sont un bon exemple. Leur déplacement dure depuis plus longtemps que tout autre et durait déjà depuis des décennies, avant même que je ne commence à travailler avec les réfugiés à la fin des années 1980. Toutefois, bien d'autres se trouvaient dans la même situation. Par exemple, dans

mon premier poste au HCR, au Soudan, nous travaillions avec des Érythréens et des Éthiopiens qui étaient déjà réfugiés depuis plus de 20 ans. Clairement, des situations de réfugiés prolongées existaient déjà, en Afrique en particulier. La différence réside dans notre manière d'agir. À l'époque, les perspectives d'intégration des réfugiés sur le long terme étaient beaucoup plus nombreuses et on peut citer une foule d'exemples de populations qui ont été intégrées dans leur pays d'accueil. La question était alors moins politisée et, contrairement à aujourd'hui, les États pouvaient absorber plus facilement les réfugiés qui restaient sur leur territoire pendant de longues années. De nos jours, il est difficile de parler d'intégration, car de nombreux États sont mal à l'aise avec ce mot pour diverses raisons qui sont souvent bien compréhensibles.

Vous avez mentionné que la question des réfugiés était déjà très politisée. Est-ce différent aujourd'hui ? Fait-on moins preuve de solidarité que par le passé ?

Je ne dirais pas qu'il y a moins de solidarité que par le passé. Il se peut que la solidarité s'exprime maintenant de différentes manières. Dans le passé, la question des réfugiés était une question humanitaire, avec des particularités et des aspects juridiques propres. La situation en soi était politique, mais les réponses étaient considérées comme essentiellement humanitaires. Aujourd'hui, la question est toujours d'ordre politique car les personnes fuient en raison de conflits, lesquels sont des crises de nature politique. Toutefois, ce sont les réponses qui diffèrent, lesquelles étaient, par le passé, moins controversées.

La question de la réinstallation – qui désigne, dans le langage du HCR, le fait de transférer des réfugiés d'un pays d'asile à un autre – est un bon baromètre de la solidarité internationale. Jusqu'à présent, la réinstallation se faisait principalement aux États-Unis, au Canada, en Europe ou en Australie pour des réfugiés venant d'Asie ou d'Afrique. Aucun traité international ne l'exige ; il s'agit de programmes volontaires des États dans le but, en quelque sorte, de partager le poids supporté par des pays qui accueillent un grand nombre de réfugiés. Généralement, ces programmes ont pour objectif d'offrir de nouvelles voies aux réfugiés les plus vulnérables, comme les femmes en danger, les personnes exposées à des risques particuliers liés à la protection et ainsi de suite. Par le passé, la réinstallation jouait un rôle fondamental lors des crises, comme en Indochine dans les années 1980. L'intégration a toujours été une question épineuse en Asie. À l'époque, des pays comme les États-Unis, le Canada, la France et la Suisse ont accepté d'accueillir un grand nombre de réfugiés venant du Vietnam et du Laos. Ces réinstallations humanitaires, qui bénéficiaient aussi de financements confortables, pouvaient être considérées comme des modèles de réponse humanitaire.

Dans le même sens, on peut citer un autre bon exemple qui est le concept de protection temporaire. Lorsque les Bosniaques ont fui leur pays, le HCR a élaboré le concept de protection temporaire, une mesure exceptionnelle permettant de fournir, lors d'afflux massifs, une protection immédiate à des personnes qui n'étaient pas en mesure de retourner dans leur pays d'origine. L'Allemagne et d'autres pays ont répondu assez rapidement.

De plus, on peut citer l'exemple de l'évacuation d'urgence. En 1999, le HCR devait négocier l'évacuation d'urgence des réfugiés du Kosovo. L'ex-République yougoslave de Macédoine refusait toute entrée sur son territoire, créant ainsi un engorgement de 100 000 personnes bloquées à la frontière. Le HCR a travaillé avec les États et les a évacuées en quelques jours à peine. C'était donc là une question d'ordre politique, mais pas d'une politisation de la situation. On savait que le temps pressait pour trouver des solutions et certains États furent prompts à apporter leur aide. Selon moi, c'est cet aspect de la solidarité qui a changé.

En revanche, si l'on observe la situation en Europe en 2015-2016, on constate qu'il y a une grande solidarité entre les individus. Je pense que cette solidarité n'a pas disparu. Les gouvernements « occidentaux » sont aujourd'hui moins audacieux lorsqu'il s'agit de proposer des solutions pour les réfugiés, surtout si cela signifie qu'ils doivent les accueillir dans leur propre pays. Le risque de compromettre la confiance politique est souvent invoqué. Certes, une partie de l'opinion publique s'oppose à de telles solutions pour les réfugiés. Toutefois, au lieu de s'abstenir, les dirigeants politiques et les gouvernements devraient peut-être s'appuyer sur la part de l'opinion publique qui est tout à fait prête à faire preuve de solidarité.

Il reste maintenant à savoir pourquoi les gouvernements ne sont pas plus à l'écoute. Le défi, pour nous tous, est de soutenir cette opinion publique, de dialoguer avec les gens et de les aider à devenir des acteurs de la solidarité en vue d'influencer positivement les États.

Dans les milieux universitaires et humanitaires, certains prétendent que le terme « réfugié », au sens de la Convention relative au statut des réfugiés de 1951[1], est trop étroit pour pouvoir embrasser toutes les causes de déplacement. Quelle est la position du HCR à cet égard ? Quel est votre avis à propos des demandes visant à renégocier ou à élargir la définition figurant dans la Convention de 1951 ?

Le problème est que, dans la situation internationale actuelle, toute renégociation serait très risquée. S'agissant des réfugiés qui fuient des persécutions, la définition est très claire. On doit relever que cette définition a montré qu'elle pouvait s'adapter aux différentes situations dans lesquelles les personnes sont forcées de fuir contre leur gré, particulièrement en raison de conflits armés et de violences. Ces situations, qui sont causées par l'homme, évoluent avec le temps. Par exemple, bon nombre des personnes qui ont fui les violences perpétrées par des gangs en Amérique centrale sont considérées comme des réfugiés dès lors qu'elles ont perdu la protection de leur État. Cette capacité d'adaptation aux formes actuelles de persécutions et de violences s'inscrit clairement dans l'esprit de la Convention de 1951.

1 Note de la rédaction : selon l'article 1, par. A) de la Convention relative au statut des réfugiés de 1951, telle qu'elle a été modifiée par son Protocole de 1967, un réfugié est une personne qui, « craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité (…) ou dans lequel elle avait sa résidence habituelle » et « qui ne peut ou ne veut se réclamer de la protection de ce pays ».

À la Convention de 1951 sur les réfugiés et à son Protocole de 1967, il faut aussi maintenant ajouter des instruments régionaux : la Convention adoptée par l'Organisation de l'Union africaine en 1969, la Déclaration de Carthagène de 1984 et la politique de l'Union européenne en matière d'asile. Ces instruments qui complètent le régime général de la Convention de 1951 sur les réfugiés, sont vraiment importants, appropriés et constituent de solides références sur lesquelles s'appuyer. Au fil des ans, ils ont également aidé le HCR à adapter ses réponses.

Je conviens que la situation actuelle est plus complexe que par le passé. Toutefois, je ne pense pas que la définition de « réfugié » soit pour autant fragilisée et que, sans révision ou modifications, elle ne perde en efficacité. En fait, la Convention de 1951 est un instrument très souple. Il se peut que certaines dispositions soient moins appropriées aujourd'hui, notamment, par exemple, ses dispositions transitoires, mais, dans l'ensemble, la Convention est un document très actuel, qui est véritablement utile, qui peut sauver – et qui sauve effectivement – des vies.

En outre, la question du changement climatique et de ce que l'on appelle les réfugiés climatiques ou les déplacés de force en raison des changements climatiques, est très complexe. On nous a demandé de prendre part au débat sur les personnes qui se déplacent en raison du climat et nous avons aussi participé à la réponse à des catastrophes naturelles, comme lors des inondations aux Philippines et au Pakistan. Notre rôle a été de mettre en place des réponses différentes de celles mises en œuvre pour les mouvements classiques de réfugiés, à savoir ceux liés à des conflits ou à des persécutions. Nous avons mis notre savoir-faire dans ce domaine au service de situations dont les conséquences étaient comparables, notamment au regard des risques liés à la protection.

Clairement, l'un des plus grands défis aujourd'hui réside dans les flux migratoires mixtes. En Libye et, dans une certaine mesure, en Amérique centrale, on peut facilement distinguer les réfugiés de ceux qui ne le sont pas, mais, dans bien d'autres cas, ceci exige une évaluation plus approfondie qui prend bien plus de temps. C'est là un défi en soi.

Il est important de maintenir la distinction entre les réfugiés et les migrants. Nous ne disons pas que tous ceux qui se déplacent sont des migrants et que certains d'entre eux sont des réfugiés, mais plutôt que certains sont des réfugiés et que certains sont des migrants. Il importe de réaffirmer clairement que les réfugiés sont ceux qui se trouvent à l'extérieur de leurs pays et qui se trouvent dans l'impossibilité d'y retourner pour des raisons très précises liées à un conflit et à des persécutions. Les migrants ont aussi des difficultés, mais d'une autre nature. Il est essentiel de conserver cette distinction tout en reconnaissant que les déplacements, en particulier s'ils sont concomitants, ont de nombreux points communs qui doivent être appréciés dans leur ensemble et pas uniquement en réfléchissant par catégories. La traite des êtres humains et l'esclavage en sont les exemples les plus flagrants.

Tout récemment, la « crise des réfugiés », comme elle a été baptisée, a fait l'objet d'une intense couverture médiatique, l'accent ayant été particulièrement mis sur les réfugiés traversant la Méditerranée pour rejoindre l'Europe. Quel est l'intérêt et quels sont les inconvénients, pour le HCR, de ce focus médiatique ?

C'est là une question cruciale et la réponse doit être mitigée. Nous avons toujours pensé que la médiatisation était une bonne chose, car elle amène des financements et, parfois, elle stimule la recherche de solutions. Dans une certaine mesure, cela est également le cas pour les crises en Méditerranée occidentale et centrale auxquelles l'Europe est confrontée depuis trois ans.

Cependant, il n'y a pas que des avantages. L'un des inconvénients réside dans ce type de médiatisation. La crise mondiale des réfugiés est, pour l'essentiel, une crise qui affecte les pays du Sud. Environ 84 % des réfugiés sont accueillis dans des pays en développement et non dans les pays du Nord. Ceci dit, vu l'afflux des personnes arrivant en Europe, en particulier en 2015 et en 2016, cette crise est souvent présentée comme une crise européenne ou une crise du « monde riche ». Malheureusement, cette crise est aussi instrumentalisée politiquement, l'afflux de migrants étant présenté comme une « invasion » ou simplement, comme une tentative de certains de chercher de meilleures conditions d'existence. Or, la crise mondiale des réfugiés est, au contraire, essentiellement due à des conflits que les personnes fuient, cherchant à obtenir protection et sécurité. C'est là un aspect fondamental qui est souvent oublié. Tel est l'inconvénient, pour un continent qui est au cœur de la scène médiatique mondiale, d'être affecté de cette manière et pour la première fois. La crise des Balkans, dans les années 1990, est le seul autre précédent qui me vient à l'esprit, bien que la situation était un peu différente car il s'agissait d'une crise au sein même de l'Europe. Au fond, c'est le même sentiment que celui éprouvé lorsque des ressortissants africains ou du Moyen-Orient ont commencé à arriver en masse en Europe. Même si la situation n'était peut-être pas aussi tragique, l'instrumentalisation politique, associée à une haute médiatisation, fut très dommageable.

En Europe aujourd'hui, il en résulte des législations restrictives, une incapacité à construire une approche européenne commune pour faire face à la crise – comme l'a montré le succès très limité du mécanisme de relocalisation – et l'impasse des négociations en cours sur le régime d'asile européen commun. Certains pays, échaudés par tout ce qui s'est passé, refusent des mesures de solidarité fondées sur une responsabilité partagée.

Au-delà de l'impact négatif de cette médiatisation en Europe, les répercussions sont aussi mondiales. On demande à des pays du Sud de garder leurs frontières ouvertes ou de continuer à accueillir des réfugiés qui se trouvent sur leur territoire depuis plusieurs générations. Chaque fois que je me rends dans ces pays, on me pose beaucoup de questions sur la pression qu'ils subissent de la part des « pays riches » comme de leurs réponses. En réalité, le côté négatif sous lequel des politiciens sans scrupules ont présenté les crises, entrave la capacité du HCR à travailler avec les États qui accueillent le plus grand nombre de réfugiés. Le Kenya en est une parfaite illustration. Cette crise a été l'une des premières auxquelles j'ai dû faire face en tant que Haut Commissaire. L'année dernière, je suis allé trois ou quatre fois au Kenya

pour tenter de trouver une solution aux pressions exercées pour fermer le camp de réfugiés de Dadaab. Les autorités kényanes ont souligné que ces réfugiés, considérés comme une menace à la sécurité, étaient là depuis 25 ans. Certains demandaient qu'une solution soit trouvée pour œuvrer en faveur de la paix, ou en tout cas, pour que la Somalie accepte le retour de ces réfugiés. Fait intéressant, il fut souligné que les « pays riches » exprimaient les mêmes préoccupations, mais que ceux-ci repoussaient ou refoulaient les réfugiés. La question s'est donc posée de savoir pourquoi le Kenya, qui disposait de ressources bien plus faibles, devait apporter une réponse différente. Il convient de noter que, dans ces situations, surtout celles qui se prolongent, les ressources s'amenuisent. Malheureusement, après les premières années, il est très difficile de continuer à financer des stratégies fondées sur une méthode traditionnelle.

Par conséquent, l'impact négatif de la couverture médiatique est très difficile à gérer. Une chose à laquelle on ne pense pas toujours, mais qui est très préjudiciable, c'est le fait de donner un mauvais exemple. Les gens s'en rendent parfois compte lorsque je mentionne cet aspect dans un discours public. En général, les Européens n'ont aucun problème à dire que le Kenya ou le Pakistan devraient accepter des réfugiés, mais leur discours est différent lorsque ce sont eux qui sont concernés. Si l'on conteste ce comportement, on nous rétorque, le plus souvent, qu'en Europe, l'enjeu est politique. Toutefois, c'est aussi un problème politique dans des pays comme le Liban, le Kenya et le Pakistan. Refuser de le reconnaître s'apparente presque à une attitude quasi « colonialiste ».

Mon dernier point est plus positif. Le fait que ce soit l'Europe qui ait été si spectaculairement et si largement affectée, a suscité d'importantes discussions fin 2015 et en 2016. Celles-ci ont porté sur une multitude de sujets, allant du nexus humanitaire-développement aux moyens concrets de faire face aux crises prolongées, à la recherche d'une réponse plus prévisible et mieux financée dans les situations d'urgence pour les réfugiés. Les discussions ont été portées à l'Assemblée générale des Nations Unies et ont abouti à la Déclaration de New York ainsi qu'au processus qui, nous l'espérons, conduira à l'adoption des deux pactes mondiaux. À mon avis, rien de tout cela n'aurait eu lieu si la médiatisation de cette crise n'avait pas poussé bon nombre de pays à dire qu'il fallait faire quelque chose. Nous devons nous efforcer de trouver une réponse meilleure que celle à laquelle nous sommes parvenus jusqu'à présent.

En ce qui concerne les deux processus en cours sur les pactes mondiaux, l'un sur les réfugiés et l'autre sur les migrants, pouvez-vous préciser leur sens et ce que l'on peut en attendre ?

S'agissant du Pacte mondial sur les réfugiés, l'Assemblée générale a mandaté le HCR pour faciliter le processus. Nous avons terminé la première année de consultations informelles avec les États, la société civile et d'autres organisations, et nous sommes entrés dans la deuxième année de consultations officielles sur un projet de texte.

L'idée est d'obtenir un document ou un outil qui ne remette pas en question les normes et les principes fondamentaux. Il sera fondé sur la doctrine existante et

visera à la renforcer ainsi qu'à trouver de meilleurs moyens pour répondre aux crises. Par le Pacte sur les réfugiés, les États s'accordent tous pour reconnaître qu'il y a un problème, qu'il y a certains droits qui sont consacrés par le droit international et, plus précisément, par le droit des réfugiés, et que des personnes en bénéficient. Les réponses étaient toutefois très inadéquates. Ceci est particulièrement vrai face à des crises de grande ampleur, en termes de moyens et de partage des responsabilités.

Pour ce qui est des résultats escomptés, le Pacte sur les réfugiés a démarré sur de bonnes bases, puisque ces questions avaient déjà été abordées par l'annexe I de la Déclaration de New York, qui est devenue ce que l'on appelle le Cadre d'action global pour les réfugiés. Nous souhaitons que ce cadre – qui a déjà été adopté par 193 États – soit, avec un programme d'action, qui énoncera des mesures concrètes pour que les États remplissent leurs engagements, au cœur de ce Pacte.

Une foule de questions ont été posées au cours de la première phase informelle du processus. Comment mobiliser plus efficacement des financements ? Comment être plus prévisible afin de mobiliser la capacité logistique nécessaire pour répondre aux crises de grande ampleur ? Comment les acteurs du développement peuvent-ils intervenir très rapidement afin que l'on puisse investir dans des domaines qui sont habituellement sous-financés comme l'éducation et l'emploi ? Comment la communauté internationale peut-elle mieux soutenir les communautés d'accueil, spécialement en cas de déplacements massifs ? Ces questions et bien d'autres, sont des questions récurrentes qui ont toujours existé, mais auxquelles nous n'avons jamais pu apporter de réponses très prévisibles car il n'y a jamais eu la volonté de convenir d'un plan d'action. Que ce processus se traduise par des réponses plus adaptées dépendra des États, mais nous disposerons d'un cadre de référence, ce qui sera extrêmement précieux.

En outre, l'application de ce cadre est essentielle sur le terrain et ceci a commencé immédiatement après l'adoption de la Déclaration de New York. L'Ouganda fut le premier pays où il a été appliqué et, maintenant, 13 pays ont déjà mis en place le Pacte mondial. Celui-ci comporte quatre éléments fondamentaux : atténuer les pressions qui pèsent sur les pays et les communautés d'accueil ; renforcer l'autonomie et la résilience des réfugiés et des communautés d'accueil, au lieu de simplement répondre aux besoins humanitaires qui demeurent importants ; accroître les possibilités de réinstallation et établir des voies légales d'accès à d'autres pays ; favoriser les conditions d'un retour volontaire.

Nous avons déjà tiré bon nombre d'enseignements de ces actions, certains positifs, d'autres négatifs. Des approches régionales ont été mises en place, par exemple en Amérique centrale, tandis que pour les réfugiés somaliens en Afrique de l'Est et dans la Corne de l'Afrique, c'est une approche adoptée par les chefs d'État à Nairobi en mars 2017 qui a prévalu. Dans plusieurs pays d'Afrique, c'est une approche pays par pays et certains pays d'Asie envisagent également de se joindre au processus. Essentiellement, ce qu'il faut en retirer, c'est que, même s'il n'est pas question d'élaborer une nouvelle convention, il est demandé aux États de prendre quelques engagements. Il convient de souligner tout particulièrement l'appel global lancé pour mobiliser des financements et pour intensifier les efforts de réinstallation ainsi que l'appel lancé à l'intention des pays d'accueil pour offrir aux réfugiés un

meilleur accès aux services publics et au marché du travail. Cette approche vise l'intégration, plutôt que l'installation des réfugiés dans des camps où ils restent pendant 20 ans. L'idée n'est pas d'ouvrir de nouveaux camps de réfugiés, mais plutôt d'inclure les réfugiés dans l'économie locale et de leur donner accès aux services publics aussi longtemps qu'ils ont besoin de rester dans le pays d'accueil.

Il est vrai que parmi les propositions qui ont été formulées, la plupart ne sont pas vraiment nouvelles. La différence, c'est que toutes ces idées sont maintenant réunies dans un seul document qui, une fois approuvé, sera endossé par tous les États, ce qui lui donnera une force particulière au niveau international.

L'élaboration du Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières (Pacte sur les migrations) est, à certains égards, plus complexe, car il part d'un fondement doctrinal bien moins élaboré. Évidemment, les migrants ont des droits, mais il n'existe aucun instrument comparable à la Convention de 1951 sur les réfugiés ou de cadres régionaux comme pour les réfugiés. La tâche est donc plus compliquée. Comme le HCR participe à ces discussions, son principal objectif est de s'assurer que les aspects qui sont communs aux deux situations soient traités de façon équilibrée dans les deux Pactes, tout en veillant à bien conserver le statut et les droits spécifiques des réfugiés.

Il convient de noter qu'un Pacte sur les migrations robuste et solide est important pour les réfugiés aussi. Si la question des migrations était mieux gérée qu'elle ne l'est actuellement, il y aurait des effets positifs sur la manière dont les flux de réfugiés sont traités. Par exemple, bon nombre des personnes qui sont actuellement en mouvement, non pas en raison de persécutions ou de violences, mais pour des motifs économiques, seraient moins portées à demander l'asile dès lors que c'est la seule porte d'entrée dans les pays. Permettre des migrations sûres et régulières contribuerait à alléger la pression excessive qui pèse sur les mécanismes de l'asile qui sont déjà fragiles et contestés. Le Pacte sur les migrations est très important et constitue, à tout le moins, le point de départ d'une meilleure gestion des migrations, qui soit plus efficace et plus respectueuse des droits de la personne, mais aussi plus utile pour les États. D'une certaine façon, les deux Pactes mondiaux sont très complémentaires et il est important qu'ils évoluent en parallèle. Il serait dommage que ces pactes ne soient pas coordonnés car, au final, l'enjeu fondamental, c'est que les personnes en mouvement, que ce soient des réfugiés ou des migrants, ne sont plus du tout un épiphénomène. Il s'agit là questions d'intérêt mondial qui nécessitent des réponses internationales.

Il y a eu d'intenses discussions à propos du « partage de la charge » ou du « partage des responsabilités ». De quelle façon le Pacte mondial sur les réfugiés contribuera-t-il, concrètement, à faciliter le partage des responsabilités entre les États ?

Il y a trois éléments essentiels. Le premier est qu'il faut plus de moyens, mais des moyens d'une autre nature. Nous nous efforçons, depuis des années maintenant, à mobiliser davantage de financements humanitaires en recourant aux moyens

classiques, mais ces efforts ne suffisent plus à combler les besoins qui se font de plus en plus importants et nous atteindrons sous peu le seuil critique. Les situations de déplacement prolongées pour lesquelles les possibilités d'intégration locale sont minces, engendrent notamment des besoins que les financements humanitaires ne parviennent pas entièrement à combler, comme l'éducation, les moyens d'existence, l'accès à un emploi, auxquels s'ajoutent tous les besoins qui incombent à la communauté locale qui accueille des réfugiés. Nous espérons que le Pacte mondial sur les réfugiés, qui repose sur des actions de développement précoces bien plus robustes, comme de nouveaux outils de financement, permettra de répondre à ces besoins. Déployée à grande échelle, cette mesure peut contribuer à assurer un plus grand partage de la charge.

Le deuxième aspect est la réinstallation. La réinstallation n'est pas et ne sera jamais la solution pour un grand nombre de personnes. L'an dernier, nous avons réussi à trouver des places pour quelque 75 000 réfugiés, ce qui correspond à une infime proportion des réfugiés qui relèvent de la compétence du HCR, dont le nombre frôle maintenant les 19 millions. C'est moins de 1 % du nombre total et c'est aussi une baisse de plus de 50 % par rapport à 2016. Nous estimons que le nombre de réinstallations pourrait et devrait être bien supérieur. Il s'agit là d'un aspect incontournable du partage de la charge.

Le camp de Dadaab en est un parfait exemple. En effet, une troisième génération de réfugiés vit maintenant dans ce camp, situé dans une région isolée du Kenya. Cette solution n'est bonne pour personne. Nous ne voulions pas renvoyer les réfugiés en Somalie, mais nous avons convenu avec les gouvernements qu'il fallait « vider » le camp de Dadaab et chercher d'autres solutions : la réinstallation, l'intégration locale pour les personnes de double nationalité, somalienne et kényane, des transferts vers d'autres régions du Kenya et le rapatriement volontaire en Somalie pour ceux qui le désiraient. Toutefois, ces solutions ne pouvaient être mises en œuvre que si le Kenya, le HCR et la Somalie travaillaient ensemble ; une action concertée s'imposait et nécessitait aussi le soutien d'autres États. C'est là un début de réponse parmi beaucoup d'autres. La baisse du nombre de réinstallations aux États-Unis qui arrive au même moment, tombe mal. Les États-Unis, qui acceptaient officiellement 110 000 réfugiés par an – quoique, en réalité, ce plafond n'ait pas été atteint –, ont accepté moins de la moitié de ce nombre l'an dernier. Cette politique, bien entendu, va à l'encontre du concept de partage des responsabilités. En fait, nous souhaiterions que les pays augmentent leurs quotas, comme de nombreux pays d'Europe prévoient actuellement de le faire.

Le dernier point, c'est qu'il est capital de sensibiliser davantage l'opinion publique et la société civile. Nous tentons de trouver des moyens permettant d'impliquer le monde des affaires, tant au niveau local qu'international, dans les réponses.

Dans le monde humanitaire d'aujourd'hui qui compte de plus en plus d'acteurs locaux, régionaux et internationaux, comment décririez-vous les partenariats du HCR avec d'autres organisations ? Quelles sont, à votre avis, les nouvelles opportunités ?

Dès ses tout débuts, le HCR a travaillé avec, ou par l'intermédiaire, de partenaires. Le plus souvent, il s'agissait d'ONG locales et internationales et, parfois, de Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

Au cours des 20 dernières années, le HCR s'est lancé dans un exercice difficile, passant de partenaires qui étaient essentiellement des bénéficiaires de ses fonds à des partenariats plus stratégiques fondés sur la collaboration et un savoir-faire complémentaire. Par exemple, nous établissons des partenariats avec un grand nombre d'ONG qui ont acquis de très bonnes compétences dans le domaine de la protection, ce qui était, il y a encore quelques années, un domaine dans lequel nous étions pratiquement les seuls à travailler. Dans l'ensemble, pour ce qui est des ONG, bien que les relations soient toujours plutôt riches et que le débat soit animé, je pense que nous travaillons bien ensemble. Toutefois, nous devons encore apprendre dans bien des domaines et je vois le Pacte sur les réfugiés comme une occasion à saisir pour développer les partenariats et le secteur privé.

Pour ce qui est des partenaires de développement, nous avons la chance d'avoir, à la Banque mondiale, une gouvernance très visionnaire. En ce qui concerne l'ONU, nous avons beaucoup investi dans cette relation et nous avons fait d'énormes progrès. La Banque mondiale a créé un fonds, dans le cadre de la 18e reconstitution des ressources de l'IDA (IDA-18), visant à aider les pays et les communautés à faible revenu accueillant un grand nombre de réfugiés, à poursuivre leurs objectifs de développement. Elle a également créé, de concert avec d'autres parties prenantes, des instruments financiers pour les pays à revenu intermédiaire recevant des afflux importants de réfugiés, tels que le Liban et la Jordanie. Pour autant, nous devons encore progresser et apprendre davantage, en termes de langue, d'outils et d'analyses, dans le cadre de nos échanges avec nos partenaires de développement. Cela s'applique à la Banque mondiale, mais aussi à d'autres institutions financières et à d'autres coopérations bilatérales importantes comme avec l'Union européenne. Parallèlement, ces possibles partenaires doivent également apprendre notre manière de penser, de fonctionner et d'analyser. La coopération avec la Banque mondiale a été très fructueuse ; d'ailleurs, désormais, elle nous consulter sur l'attribution des fonds liés aux réfugiés, qu'il s'agisse de subventions, de prêts, de financements concessionnels ou d'autres mécanismes. Nous participons à l'analyse des données et apprenons beaucoup de ce processus. Cette coopération ouvre la voie à des perspectives plus larges, notamment car les financements alloués sont nettement plus importants que ceux que nous pouvons parvenir à mobiliser dans le secteur humanitaire et que la Banque mondiale apporte ses compétences en termes d'analyse des données, plus particulièrement des données économiques. Ce sont là des compétences que nous n'avions pas car ce n'est pas notre cœur de métier.

L'autre secteur à explorer est le secteur privé. Pendant longtemps, le secteur privé a été essentiellement considéré comme un donateur ou un bienfaiteur faisant

œuvre de charité. Ceci reste vrai, dans une certaine mesure, aujourd'hui, mais de nombreux donateurs privés ont aussi exprimé leur volonté de travailler plus étroitement avec nous et de participer à l'élaboration de nos programmes. Cette coopération présente de nombreux avantages car ces donateurs possèdent un savoir-faire incontestable dans les domaines de la technologie, des modèles de gestion, des programmes pour l'emploi et la formation, en particulier les formations renforçant les compétences. Ils apportent des financements supplémentaires, de nouvelles méthodes et un nouveau savoir-faire et peuvent grandement contribuer à la sensibilisation. Souvent, il s'agit de grandes entreprises qui disposent d'un grand nombre d'employés et qui pèsent en bourse, ce qui signifie qu'elles communiquent sur ce qu'elles font et qu'elles contribuent ainsi à améliorer la perception vis-à-vis des réfugiés. Je crois beaucoup en cela. Pour autant, c'est aussi assez complexe en raison du décalage entre les approches conceptuelles, qui est encore plus grand qu'avec des organisations de développement.

L'intérêt porté à la prévention des atrocités semble s'être accru ; il y a déjà 20 ans, le HCR évoquait des signes avant-coureurs. Le lien avec le respect du droit international humanitaire (DIH) dans le cadre des conflits pour prévenir les déplacements forcés de populations est désormais très présent dans les débats internationaux. Comment voyez-vous cet intérêt porté à la prévention ? Quelle est votre contribution à cet égard en tant que chef du HCR ?

Il est vrai que les conflits sont devenus très durs pour les civils, peut-être plus que qu'ils ne l'étaient par le passé. Les civils ont toujours été les victimes de toutes les guerres mais, après la fin de la guerre froide, avec la situation dans les Balkans, la région des Grands Lacs, etc., il semble qu'il y ait désormais une plus grande propension que par le passé à s'attaquer aux civils. C'est là une des principales raisons des fuites de populations, les violations du DIH étant déterminantes dans la décision des populations de s'enfuir. Le risque, par exemple, que leurs maisons soient détruites, que leur vie ou leur liberté soient menacées ou qu'elles soient recrutées de force, sont des facteurs importants de déplacement. Je suis d'avis que le respect des civils dans les conflits serait une mesure formidable pour prévenir le déplacement forcé. Nous savons à quel point cela peut être difficile, mais le débat sur la prévention est primordial et, pour qu'elle soit efficace, il faut un minimum de volonté politique. Côté HCR, nous donnons des informations tirées de nos constats sur les mouvements de populations et des entretiens que nous conduisons avec les réfugiés aussi systématiquement que possible. Nous partageons aussi ces informations avec nos interlocuteurs politiques afin qu'ils aient une meilleure approche des conflits qui menacent d'éclater. Il s'agit davantage de signes avant-coureurs que de prévention à proprement parler. Il est important de souligner que l'actuel Secrétaire général, qui m'a précédé en tant que Haut Commissaire, sait parfaitement l'importance des signes avant-coureurs et de la prévention. À New York, il y a maintenant une prise de conscience plus marquée quant à l'importance d'avoir une lecture « humanitaire » de ces situations – par exemple, à propos des réfugiés congolais qui ont quitté la

République démocratique du Congo pour l'Angola l'année dernière – pour tenter de trouver des solutions aux conflits à un stade très précoce. Sinon, il s'agit vraiment d'une question politique.

Avec tous les processus internationaux en cours que vous avez mentionnés, les défis à relever et la nécessité d'un travail en commun pour trouver des solutions, comment voyez-vous l'avenir pour le HCR ?

Mon mandat en tant que Haut Commissaire pour les réfugiés comporte deux volets : la protection des réfugiés et des autres personnes relevant de la compétence du HCR et la coopération avec les États pour trouver des solutions.

Le discours sur la crise de la protection est, malheureusement, très juste, tout comme son funeste pendant, la crise des solutions.

La fin de la guerre froide a suscité l'espoir que nous serions en mesure de résoudre les conflits, mais cette attente a été bien déçue pour diverses raisons. Le seul conflit à avoir été résolu, est le conflit en Gambie en 2017. António Guterres, en tant que Secrétaire général des Nations Unies, voyait la Gambie comme un très bon exemple. La CEDEAO (Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest) s'est employée avec succès à prévenir le conflit afin d'éviter que la situation ne se détériore. Malheureusement, c'est le seul exemple et aucun autre conflit n'a été réglé l'an dernier. Clairement, c'est là un énorme obstacle à l'accomplissement de notre mandat. Il nous faut gérer des situations extrêmement complexes pour lesquelles les solutions ne sont pas évidentes et qui, pour la majorité des populations, n'existent carrément pas.

Compte tenu de ce besoin pressant et permanent de solutions, le HCR met en place une nouvelle division (Division de la résilience et des solutions) qui sera dirigée par Volker Türk, Haut Commissaire Assistant chargé de la protection au HCR. En mettant l'accent sur la résilience, nous pouvons cibler nos actions pour améliorer la condition des réfugiés qui se trouvent enlisés dans des situations de longue durée et pour éviter qu'ils ne soient fragilisés, de même que les communautés qui les accueillent, jusqu'à ce qu'une solution soit trouvée.

La crise des solutions nous oblige à rechercher des voies intermédiaires mais, d'une façon différente. Selon moi, cette crise des solutions est étroitement liée à la question de la prévention. C'est un défi fondamental. Dans les années 1990, nous avons nourri de grands espoirs mais, malheureusement, bon nombre d'entre eux ne se sont pas concrétisés.

Pour aller de l'avant, il nous faut être à la fois ambitieux et réalistes. À mon sens, la Déclaration de New York était un rappel important, au plus haut niveau, des valeurs et des normes relatives à la protection internationale des réfugiés, à un moment où celles-ci étaient largement remises en question. Elle a ouvert la voie à de véritables changements afin d'élaborer un cadre de réponse plus robuste, global et durable. L'intérêt des politiques varie sans cesse, surtout sur une question aussi épineuse que celle des réfugiés et des migrants, et il faut certainement nous attendre à rencontrer des difficultés et à essuyer des revers. Dans de telles circonstances, il peut

être très tentant de baisser les bras, mais nous ne pouvons absolument pas faire cela. Nous devons affronter les difficultés et assumer l'importante responsabilité de traduire les engagements politiques inscrits dans la Déclaration de New York en des mesures concrètes qui auront un véritable impact sur la vie des personnes en évitant de les soumettre à des politiques volatiles. Tels sont les espoirs que nous mettons dans le Pacte mondial sur les réfugiés.

Volume 99 Sélection française 2017/1

REVUE INTERNATIONALE de la Croix-Rouge

POSITIONS DES SOCIÉTÉS NATIONALES

Réponse de la Croix-Rouge britannique à la situation des jeunes migrants à Calais (France)

Debbie Busler

Debbie Busler est cheffe de la Division du soutien aux réfugiés *(Refugee Support-East)*, membre de l'équipe de soutien psychosocial de la Croix-Rouge britannique et l'une des responsables de l'équipe de soutien aux réfugiés de la Croix-Rouge britannique qui est intervenue à Calais.

Traduit de l'anglais

Résumé

En 2016, des milliers de jeunes migrants se sont retrouvés coincés dans un camp pour réfugiés, que l'on appelle « la jungle de Calais » (France). Le présent article propose un aperçu de la réponse de la Croix-Rouge britannique et montre comment l'organisation a participé à de nombreuses activités visant à garantir la sécurité de ces jeunes, qui ont abouti à un transfert d'enfants au Royaume-Uni.

Mots clés : Calais, crise, Dublin, amendement Dubs, déploiement d'urgence, jungle, migrants, soutien psychosocial, réfugiés, regroupement, enfants séparés, mineurs non accompagnés.

La Croix-Rouge britannique propose toute une gamme de services aux demandeurs d'asile et aux réfugiés qui se trouvent au Royaume-Uni. La plupart de ces services sont fournis directement au Royaume-Uni, mais l'équipe de soutien aux réfugiés travaille aussi avec d'autres Sociétés nationales et des partenaires européens pour garantir la sécurité et la sûreté de ceux qui se trouvent sur les routes migratoires. La Division du soutien aux réfugiés et du rétablissement des liens familiaux *(Refugee Support and Restoring Family Links Division)* a pour principaux objectifs de réduire la pauvreté et l'exploitation, rétablir les liens familiaux et faciliter le regroupement

des familles, lutter contre la stigmatisation et favoriser l'intégration, garantir la protection et donner aux personnes les moyens de prendre des décisions éclairées leur permettant de reprendre leur vie en main. Cette tâche consiste en un suivi, aussi bien individualisé qu'en groupe, réalisé par des membres du personnel et des bénévoles, souvent sans que les usagers n'aient à prendre rendez-vous. Dans le cadre de ses activités de rétablissement des liens familiaux, la Croix-Rouge britannique travaille au regroupement des familles. Des travailleurs sociaux qualifiés apportent une aide pour les demandes de visas ainsi que pour les voyages en prenant en charge les billets d'avions de ceux qui ont été autorisés à rejoindre un regroupant au Royaume-Uni, membre de leur famille[1].

À cet égard, à l'automne 2016, des actions ont été menées pour accompagner de jeunes migrants qui étaient bloqués à Calais (France) et qui tentaient de se rendre au Royaume-Uni. Les efforts se sont intensifiés pendant plusieurs mois pour aboutir au transfert de nombreux jeunes.

Depuis sa création, en 1999, la « jungle », le camp de réfugiés informel de Calais (France), a été utilisée par intermittence. Plus récemment, en janvier 2015, des migrants sont retournés dans le nord de la France, dans l'espoir de pouvoir rejoindre le Royaume-Uni. À l'été 2016, plus de 1 000 enfants et jeunes[2] vivaient dans la « jungle » et environ 90 % d'entre eux étaient des enfants non accompagnés. La plupart d'entre eux attendaient une occasion pour tenter le dangereux passage vers le Royaume-Uni et nombreux avaient déjà fait plusieurs tentatives. La Croix-Rouge britannique a accompagné les jeunes qui avaient obtenu l'autorisation des autorités françaises et britanniques de passer de la France au Royaume-Uni.

Bon nombre des enfants qui étaient bloqués à Calais étaient admissibles au regroupement familial en application du Règlement Dublin III[3]. Ils avaient des membres de leur famille qui habitaient au Royaume-Uni et qui étaient disposés à s'occuper d'eux et à les aider, mais comme la mise en œuvre exacte de ce mécanisme juridique n'avait pas été fixée, les enfants se retrouvaient coincés. Depuis l'été 2015, la Croix-Rouge britannique, des représentants gouvernementaux et d'autres organisations impliquées, principalement le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), avaient entamé des discussions en vue de trouver des solutions à une foule de questions relatives à la migration, parmi lesquelles la recherche d'un moyen permettant de faciliter le transfert de ces enfants au Royaume-Uni en toute sécurité, en s'appuyant sur le Règlement Dublin et ce, de la façon la plus sûre et efficace possible.

Le transfert des jeunes au Royaume-Uni était principalement justifié par des motifs humanitaires, mais s'appuyait aussi sur les mécanismes juridiques instaurés

1 Voir Croix-Rouge britannique, *Refugee Support*, disponible sur : http://www.redcross.org.uk/about-us/what-we-do/how-we-support-refugees (tous les liens internet ont été vérifiés en juin 2020).

2 Voir Help Refugees, *How Many More? September Census Results*, 19 septembre 2016, l disponible sur : www.facebook.com/HelpRefugeesUK/posts/306615809699099.

3 Règlement n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte), *Journal officiel de l'Union européenne*, 26 juin 2013, disponible sur : https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0031:0059:FR:PDF.

par le Règlement Dublin et l'amendement Dubs[4]. Le Règlement Dublin est un dispositif européen qui définit quel État est responsable de l'examen d'une demande d'asile ; en principe, il s'agit du premier État sur le territoire duquel la personne est entrée. Toutefois, si un membre de la famille proche du demandeur d'asile se trouve déjà sur le territoire d'un État membre de l'Union européenne (même en tant que demandeur d'asile), cet État est alors responsable de l'examen de la demande d'asile du membre de la famille concerné[5]. Un certain nombre d'enfants à Calais avait de la famille au Royaume-Uni, ce qui leur permettait de voir leur demande étudiée par le gouvernement britannique en vertu du Règlement Dublin. En août 2016, selon *Safe Passage*[6], 170 enfants vivant dans la « jungle » avaient le droit de rejoindre des membres de leur famille au Royaume-Uni[7]. Malheureusement, aucun mécanisme administratif n'avait été mis en place, ni par le gouvernement français ni par le gouvernement britannique, pour faciliter leur transfert au Royaume-Uni. Au départ, le gouvernement britannique considérait qu'il s'agissait d'une situation dont la responsabilité incombait à la France, tandis que les autorités françaises étaient réticentes à mettre en œuvre les mesures prises au niveau européen pour sortir de cette impasse.

L'amendement Dubs, du nom de son auteur, Lord Alf Dubs, à la loi britannique sur l'immigration de 2016 *(Immigration Act*[8]*)*, qui est devenu l'article 67 de cette loi[9], constitue un autre fondement juridique. Lord Dubs était lui-même un enfant réfugié, sauvé des Nazis lors du Kindertransport (transport d'enfants) lors de la Seconde Guerre mondiale[10]. Il avait déposé son amendement dans le but de transférer les enfants vivant dans le nord de la France en lieu sûr au Royaume-Uni, en particulier ceux qui n'avaient pas de famille au Royaume-Uni et qui ne pouvaient donc pas bénéficier du mécanisme de Dublin. Le gouvernement britannique a interprété l'amendement Dubs comme s'appliquant aux enfants qui étaient entrés sur le territoire européen avant le 20 mars 2016 et qui n'avaient aucune famille au Royaume-Uni. À l'été 2016, au moins 200 enfants vivant dans la « jungle » étaient éligibles au transfert en vertu de l'amendement Dubs[11]. Il était entendu qu'environ 3 000 enfants seraient transférés, petit à petit, de différents pays d'Europe vers le Royaume-Uni en application du Règlement Dublin et de l'amendement Dubs, même

4 Croix-Rouge britannique, *The 'Dubs Amendment' and the 'Dublin Regulation' Explained*, disponible sur : www.redcross.org.uk/en/About-us/Advocacy/Refugees/Family-reunion/The-Dubs-Amendment-and-the-DublinRegulation-explained.

5 Refugee Council, *The 'Dublin' Regulation and Family Unity*, information sur la politique, novembre 2015, disponible sur : www.refugeecouncil.org.uk/assets/0003/6143/Nov15_Dublin_III.pdf.

6 Voir le site Web officiel de Safe Passage, accessible à l'adresse : safepassage.org.uk.

7 Croix-Rouge britannique, Rapport *No Place for Children*, 2016, p. 2, disponible sur : www.redcross.org.uk/~/media/documents/about-us/research-publications/refugee-support/no-place-for-children.pdf.

8 Voir *Immigration Act* de 2016, 12 mai 2016, ch. 19, disponible sur : www.legislation.gov.uk/ukpga/2016/19/contents/enacted/data.htm.

9 Voir art. 67, concernant la réinstallation des enfants réfugiés non accompagnés et leur soutien, disponible sur : www.legislation.gov.uk/ukpga/2016/19/section/67/enacted.

10 Pour en savoir davantage sur Lord Alf Dubs, consulter *The Guardian*, disponible sur : www.theguardian.com/profile/alf-dubs.

11 Croix-Rouge britannique, *op. cit.* note 7, p. 3.

si ces textes ne fixaient pas de quotas[12]. Finalement, ce processus a été brutalement interrompu après que 200 enfants aient été transférés depuis la France, alors que des demandes provenant de Grèce et d'Italie étaient encore en cours d'examen à l'été 2017[13].

L'action de la Croix-Rouge britannique pour assurer la sécurité des enfants avant la fermeture du camp

La Croix-Rouge britannique n'a cessé d'offrir ses services au *Home Office* (Bureau de l'Intérieur) britannique pour transférer les enfants de Calais au Royaume-Uni le plus rapidement et le plus sûrement possible. La Société nationale dialoguait aussi avec divers acteurs (administrations centrale et locale, partenaires du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et autres groupes bénévoles) pour voir comment la situation évoluait, notamment par des missions exploratoires pour évaluer quel soutien pouvait être apporté.

En décembre 2015, une mission humanitaire conjointe des Croix-Rouge française et britannique permit de distribuer des secours aux personnes vivant dans les camps. Des tentes, des sacs de couchage et d'autres articles leur ont été distribués afin de rendre leurs conditions de vie un peu plus supportables[14].

Tout au long de l'hiver 2015 et au printemps 2016, le nombre de personnes vivant dans le camp n'a cessé de croître, sans aucun moyen de rejoindre le Royaume-Uni autrement qu'en tentant de s'embarquer clandestinement dans des camions. Des bénévoles français et britanniques ont créé spontanément des associations afin d'aider les personnes vivant dans ce camp, en leur offrant diverses prestations, mais ce, tout à fait indépendamment des autorités. À l'arrivée de l'été, comme les démarches officielles n'avaient pas abouti, la Croix-Rouge britannique eut recours à diverses autres méthodes pour essayer de faire bouger les choses. Dans le même temps, la Croix-Rouge française poursuivait ses actions de proximité. Le dialogue avec les représentants gouvernementaux se poursuivaient, mais la Société nationale décida de publier un rapport sur ces questions et de soutenir une plus petite association qui travaillait à l'ouverture de voies légales et sûres pour les migrations[15].

12 Lizzie Dearden, « Government Plan to Resettle up to 3,000 Refugee Children 'Not Good Enough', Say MPs and Charities », *The Independent*, 21 avril 2016, disponible sur : www.independent.co.uk/news/uk/home-news/government-plan-to-resettle-up-to-3000-refugee-children-not-good-enough-say-mps-and-charities-a6994551.html.

13 Tom Peck, « Government Backtracks on Pledge to Take Child Refugees », *The Independent*, 8 février 2017, disponible sur : www.independent.co.uk/news/only-350-syrian-refugee-children-will-be-allowed-tosettle-in-britain-thousands-less-than-promised-a7569691.html.

14 Croix-Rouge britannique, *Red Cross Helps Refugees and Migrants in France*, 23 décembre 2015, disponible sur : www.redcross.org.uk/About-us/News/2015/December/Red-Cross-helps-refugees-and-migrants-in-France.

15 Voir *Winter Looms in the Calais 'Jungle' camp*, BBC News, 9 décembre 2015, disponible sur : www.bbc.co.uk/news/av/world-europe-35047732/winter-looms-in-the-calais-jungle-camp.

Le rapport *No Place for Children*

À l'issue de recherches, d'entrevues et d'une mission exploratoire, la Croix-Rouge britannique publia, le 9 octobre 2016, un rapport intitulé *No Place for Children* (pas de place pour les enfants). Ce document décrivait la situation dans le nord de la France en mettant en évidence le calvaire des nombreux enfants qui s'y trouvaient pris au piège[16]. L'impact de ce rapport fut immédiat : il bénéficia d'une large couverture médiatique et fut mentionné lors d'un débat parlementaire auquel participait le secrétaire d'État à l'Intérieur britannique[17]. Ce rapport décrivait le processus qu'étaient supposés suivre les enfants éligibles en vertu du Règlement Dublin III, mais qui leur avait fait défaut depuis des mois[18]. Par exemple, il y avait un manque flagrant d'informations adaptées à l'âge des enfants et dans leur langue pour leur expliquer les possibilités qui s'offraient à eux, ainsi qu'un manque de personnel pour mettre en œuvre les mécanismes nécessaires pour faciliter les transferts. Alors que les enfants souffraient d'un manque d'hébergements sûrs et de produits de première nécessité, les agences gouvernementales, des deux côtés de la Manche, ne leur accordaient, malgré leur vulnérabilité, aucune priorité. En août 2016, le délai moyen de traitement d'une demande de transfert d'un enfant de la France au Royaume-Uni était de 10 à 11 mois[19].

Évaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant

Alors que la rumeur de la fermeture imminente du camp par le gouvernement français commençait à bruisser, les actions se sont intensifiées et devinrent plus urgentes. Du 12 au 14 octobre 2016, une travailleuse sociale expérimentée et qualifiée, membre responsable de l'équipe de soutien aux réfugiés de la Croix-Rouge britannique[20], dirigea un groupe de travailleurs sociaux indépendants chargé de mener une évaluation de l'intérêt supérieur des enfants vivant dans le camp. Les enfants ont été recensés par le personnel et les bénévoles de *Safe Passage*, dont la mission consiste à ouvrir des voies légales afin d'offrir un sanctuaire aux enfants. Les avocats travaillant pour Safe Passage utilisèrent ensuite cette évaluation à l'appui de leur argumentation pour plaider que le gouvernement devait prendre des mesures afin de garantir que les enfants soient emmenés en lieu sûr. Pendant que les travailleurs sociaux procédaient à cette évaluation, le gouvernement français se préparait à fermer le camp, en positionnant des canons à eau et en envoyant la brigade antiémeute[21].

16 Croix-Rouge britannique, *op. cit*. note 7.
17 Voir la déclaration du secrétaire de l'Intérieur, Amber Rudd, faite devant la Chambre des communes concernant le camp de Calais, 24 octobre 2016, disponible sur : www.parliament.uk/business/news/2016/october/statement-on-calais-24-october-2016/.
18 Croix-Rouge britannique, *op. cit*. note 7, p. 5.
19 *Ibid*., p. 4.
20 L'auteure de cet article.
21 L'auteure se trouvait à Calais pendant ces événements et communiquait régulièrement avec ses collègues dans le camp. Voir également *Calais Migrants: 'Jungle' Closure to Start on Monday, France Says*, BBC News, 21 octobre 2016, disponible sur : www.bbc.co.uk/news/world-europe-37733794.

La situation dans le camp devenait chaque jour plus dangereuse et le gouvernement britannique avait la délicate responsabilité d'instaurer un mécanisme juridique pour protéger les enfants qui avaient le droit d'être au Royaume-Uni. Ceci nécessitait la coopération du gouvernement français qui, de la même façon, n'avait pas mis en place de mécanismes propres à traiter les demandes couvertes par la procédure « Dublin ». Finalement, la situation arriva à son paroxysme lorsque les autorités françaises décidèrent de fermer le camp à la mi-octobre, alors que le devenir des enfants demeurait encore incertain[22]. Ceci ne laissa que très peu de temps aux autorités et aux associations de volontaires qui travaillaient dans le camp pour élaborer un plan coordonné et précis. C'est alors que le *Home Office* britannique accepta l'offre de services que la Croix-Rouge britannique lui avait faite il y avait un certain temps déjà.

Accompagnement

Le rôle principal de la Croix-Rouge britannique a été d'accompagner et d'aider les enfants et les jeunes pendant leur trajet en autocar de Calais à Londres, puis de Londres jusqu'à leur nouveau lieu d'hébergement, en principe dans des familles d'accueil. Le 16 octobre, les premiers transferts de Calais vers le Royaume-Uni débutèrent. La Croix-Rouge britannique a d'abord envoyé des membres de son équipe de soutien psychosocial (SPS) pour accompagner les jeunes dans des autocars fournis par le *Home Office* britannique. L'équipe de soutien psychosocial est déployée dans les situations d'urgence pour assister les ressortissants britanniques à l'étranger en cas de crises, composée de personnes spécialement formées à la gestion de crises majeures hors du Royaume-Uni, en fournissant un soutien affectif et matériel aux ressortissants britanniques (et parfois à d'autres personnes) qui en ont besoin. À l'étranger, les membres de l'équipe sont généralement déployés conjointement avec le personnel du Bureau des Affaires étrangères et du Commonwealth *(Foreign and Commonwealth Office)* ; c'était la première fois que la Croix-Rouge britannique était déployée à la demande du *Home Office*.

À mesure que la situation évoluait, il devint évident qu'il fallait un renfort d'autres bénévoles de la SN, de sorte que l'action fut étendue pour inclure, entre autres, des membres des équipes de réponse aux urgences humanitaires et de soutien aux réfugiés de la Croix-Rouge britannique. Étant donné que la ville de Calais était également considérée comme la frontière entre l'Angleterre et la France, les membres des équipes de la Croix-Rouge britannique qui n'étaient pas nécessairement formés pour participer à des déploiements internationaux ont été autorisés à intervenir, car, en théorie, ils ne pouvaient pas entrer en France.

22 May Bulman, « French Police Accused of 'Stealing Phones and Shoes of Refugees to Stop them Leaving Calais Jungle' », *The Independent*, 14 octobre 2016, disponible sur : http://www.independent.co.uk/news/world/europe/french-police-calais-jungle-migrants-refugees-human-rights-brutality-a7362281.html ; HCR, *Fermeture de la « jungle » de Calais : le HCR se félicite de la décision de la France et souligne le besoin crucial d'une prise en charge appropriée pour les résidents*, 14 octobre 2016, disponible sur : www.unhcr.org/fr/news/briefing/2016/10/5800a246a/fermeture-jungle-calais-hcr-felicite-decision-france-souligne-besoin-crucial.html.

Des équipes de bénévoles ont également accompagné des jeunes du Lunar House (bâtiment du *Home Office*) situé à Croydon, au sud de Londres (où les demandes d'asile doivent être présentées), jusqu'à leur lieu d'hébergement prévu. Leurs nouveaux foyers étaient éparpillés sur le territoire britannique, de sorte que les jeunes devaient souvent encore voyager de longues heures après avoir effectué un parcours déjà épuisant.

Lors de cette opération, la Croix-Rouge britannique, grâce à 247 bénévoles, a aidé environ 429 jeunes (en application du règlement Dublin et de l'amendement Dubs) dans leur voyage au Royaume-Uni[23].

Autres fonctions

Si cette opération consistait, en tout premier lieu, à accompagner les jeunes jusqu'au *Home Office* puis du *Home Office* jusqu'à leur famille d'accueil, de nombreux bénévoles de la Croix-Rouge britannique sont allés au-delà de ce rôle officiel pour pallier les manques. Si des horaires approximatifs d'arrivée et de départ des autocars et des taxis (pour les foyers d'accueil) avaient été fixés, il arrivait souvent qu'ils ne soient pas respectés. Les autocars étaient retardés pour diverses raisons et parfois on ne savait pas exactement où les jeunes devaient se rendre ensuite. Entre temps, les entretiens permettant de vérifier la crédibilité de la demande d'asile prenaient également beaucoup de temps. Ainsi, les bénévoles devaient souvent rester de longues heures au *Home Office* pour accompagner les jeunes, rappelant aux personnels qu'il fallait leur donner à boire et à manger, jouant avec eux pour les divertir et assumant le rôle de représentant légal[24] pendant les entretiens de demande d'asile.

Difficultés rencontrées

Nous avons rencontré bien des difficultés pour réaliser cette opération et nombre d'entre elles auraient pu être évitées si l'opération avait été montée, pensée et planifiée très en amont. C'est le *Home Office* qui la conduisait et les membres de la Croix-Rouge britannique peuvent difficilement contester ou remettre en cause les décisions prises.

Bien d'autres organisations étaient présentes et remplissaient diverses fonctions, mais leurs actions n'étaient pas vraiment coordonnées. Des gestes simples comme présenter les membres des équipes et expliquer les fonctions de chaque organisation auraient pu grandement contribuer à faciliter la communication et les relations de travail. Si la Croix-Rouge britannique avait un responsable chef d'équipe, il ne savait toutefois pas toujours avec qui échanger. La communication entre les équipes au sein du *Home Office* aurait également pu être améliorée, bien qu'il était reconnu que toutes les parties contribuaient à la mise en œuvre inédite du Règlement

23 Données internes de la Croix-Rouge britannique recueillies par l'équipe d'intervention d'urgence qui a dirigé la réponse, figurant au dossier de l'équipe d'intervention d'urgence.

24 Le représentant légal protège les droits, le bien-être et la participation efficace des enfants et des adultes vulnérables qui sont détenus ou interrogés par la police, voir le site Web du réseau National Appropriate Adult Network, disponible sur : www.appropriateadult.org.uk/.

Dublin et que le temps jouait contre elles. Parmi les problèmes qui se sont posés, on peut citer par exemple, les retards des autocars qui généraient de possibles questions de sécurité car les conducteurs avaient l'œil sur leur montre et travaillaient bien plus longtemps que prévu car ils devaient attendre la fin des entretiens. Les bénévoles et le personnel de la Croix-Rouge britannique ont régulièrement informé le *Home Office* de ces soucis. Le manque d'interprètes qui auraient permis d'expliquer aux jeunes où ils allaient, illustre aussi ces difficultés. Il est parfois arrivé que les autocars partent alors même que les jeunes ne savaient pas où on les emmenait et ce sont les bénévoles et le personnel de la Croix-Rouge britannique qui devaient gérer cela lors du trajet.

Certains bénévoles estimaient que les autres organisations qui remplissaient certaines fonctions n'avaient pas les compétences requises. Par exemple, en Angleterre, un représentant légal remplit des fonctions, assume des responsabilités bien précises et est formé pour ce faire, mais certains de ceux qui ont exercé cette fonction au *Home Office* semblaient ne pas en avoir saisi tous les aspects. Parfois, on demandait à des bénévoles de la Croix-Rouge britannique d'assumer certaines des tâches attribuées à d'autres organisations qui étaient en manque de personnel. Cette interchangeabilité des rôles peut avoir conduit à une certaine confusion.

Parfois aussi, certains jeunes ont pu souffrir d'une mauvaise communication. Nombre de ceux qui étaient éligibles au Règlement Dublin, s'attendaient à retrouver leur famille dès leur arrivée au Royaume-Uni. Or, dans certains cas, les autorités locales n'avaient pas encore évalué la capacité des familles, lorsqu'il ne s'agissait pas des parents biologiques, à accueillir un nouvel enfant dans leur foyer sur une longue période. Dans d'autres cas, certaines questions se posaient quant aux membres de la famille proposés, ce qui a retardé le regroupement et provoqué aussi des mécontentements. Ceci signifiait que les jeunes devaient d'abord aller dans des foyers d'accueil ou d'autres centres d'hébergement temporaire, ce qui constituait un nouveau contretemps dans leur parcours déjà très chaotique. Concernant les enfants éligibles à l'amendement Dubs, il pouvait y avoir un sentiment doux-amer de voir les autres rejoindre leur famille alors que personne ne les attendait.

Une fois dans les autocars, les bénévoles avaient la tâche peu enviable d'essayer d'empêcher les jeunes d'utiliser leur téléphone. Cette interdiction était imposée, en partie, par la crainte que les médias puissent repérer leur position et leur déplacement ou le lieu où ils se trouvaient. Les jeunes voulaient également contacter leurs familles, mais le *Home Office* ne voulait pas que ce contact ait lieu trop tôt.

Les enfants espéraient aussi beaucoup du Royaume-Uni, tel cet enfant qui disait que « ce serait comme aller au paradis[25] ». Les bénévoles essayaient de tempérer un peu ces espoirs, tout en les assurant qu'ils allaient en effet vers un endroit sûr.

Lors des premiers transferts, de très nombreux médias attendaient l'arrivée des premiers autocars devant le *Home Office*. Comme il n'y avait aucun espace privé ni aucune cloison pour les protéger à la sortie de l'autocar, plusieurs jeunes ont été photographiés et leur image a été publiée dans les médias presque sur-le-champ. Ces photos ont déclenché d'intenses polémiques à propos de l'âge des enfants, car une grande partie de l'opinion publique considérait, en raison de leurs traits burinés

25 Notes de Gill Moffat, membre de l'équipe de soutien psychosocial, figurant au dossier de l'auteure.

par les aléas climatiques, que ces jeunes avaient plus de 18 ans et qu'ils ne devaient donc pas être traités comme des enfants. La Croix-Rouge britannique a réagi dans la presse et s'en est alors régulièrement entretenue directement avec les représentants du *Home Office* pendant cette période, tant seule qu'aux côtés de nombreuses autres organisations, afin de souligner la nécessité de modifier cette façon de faire[26].

La transition fut plutôt difficile. Au moment de quitter la France, les jeunes ont souvent été contraints de faire leurs adieux très rapidement aux travailleurs bénévoles qui les avaient aidé. Une fois au *Home Office*, on leur disait où ils devaient aller, souvent loin de leurs amis qui étaient devenus leur famille. C'était vraiment un choc que les bénévoles tentaient d'atténuer en échangeant des numéros de téléphone ou en transmettant des informations par l'intermédiaire de travailleurs sociaux[27].

Succès

Des membres du *Home Office* et de la Croix-Rouge britannique étaient à bord des autocars avec les jeunes lorsque ceux-ci ont quitté le camp pour se rendre en Angleterre. Le pouvoir de l'emblème était évident ; les jeunes faisaient confiance aux bénévoles de la Croix-Rouge et acceptaient volontiers leur soutien avec l'aide des interprètes. Selon un membre de l'équipe de soutien psychosocial, même si les jeunes semblaient avoir mûri très rapidement en raison de leur périple, ils demeuraient, tout de même, des enfants terrifiés. Les émotions qu'ils exprimaient alternaient en permanence entre l'excitation, la peur et l'appréhension.

De nombreux enfants voulaient à tout prix retrouver leur famille, dont ils étaient, dans certains cas, séparés depuis plusieurs années. Quelques bénévoles étaient sur place afin de faciliter le rétablissement des liens familiaux et d'en être directement témoins, ce qui était particulièrement émouvant. Plusieurs bénévoles ont remarqué que les jeunes prenaient soin les uns des autres, qu'ils en étaient venus à former une famille et qu'ils se soutenaient mutuellement dans cette période de transition.

Les bénévoles de la Croix-Rouge britannique étaient fiers et heureux de participer à ces opérations. Les bénévoles de l'équipe de soutien psychosocial dirigeaient les équipes de la Croix-Rouge et estimaient que la formation qu'ils avaient reçue les avait bien préparés à remplir leur mission. Les responsables des équipes de la Croix-Rouge veillaient à ce que leurs membres soient formés, à ce qu'ils bénéficient d'un soutien tout au long de l'opération et à ce qu'ils soient entendus à la fin (contrairement à certaines équipes d'autres organisations). Un bénévole de la Croix-Rouge britannique a relevé que ses collègues de la Croix-Rouge étaient « calmes, professionnels, informés, enthousiastes, attentionnés, qu'ils faisaient preuve d'initiative » et que les diverses compétences qu'ils avaient acquises des différents

26 « Two-Thirds of Refugee 'Children' ARE ADULTS Figures Show », *The Express*, 21 octobre 2016, disponible sur : www.express.co.uk/news/uk/722968/two-thirds-calais-refugee-children-over-18-home-officeage-assessment-teeth-test-davies.

27 Notes d'Andrea Wood, membre de l'équipe de soutien psychosocial, figurant au dossier de l'auteure.

services de l'organisation leur avaient permis d'améliorer la réponse apportée[28]. Plusieurs collègues ont souligné que les équipes de la Croix-Rouge avaient fait preuve « d'engagement, de bonne humeur et de souplesse », sans jamais compter le temps qu'ils avaient passé au service de l'organisation, illustrant ainsi l'excellence des principes fondamentaux[29].

L'équipe d'intervention d'urgence nationale de la Croix-Rouge britannique en Angleterre a reçu des remerciements élogieux pour avoir réussi à coordonner les actions dans une situation chaotique. Les directives données aux équipes évoluaient au fur et à mesure que de nouvelles informations parvenaient, et les chefs d'équipe étaient correctement informés. Des enseignements étaient tirés en cours de route et les responsables des opérations s'assuraient qu'il en soit tenu compte par les responsables des équipes ainsi que par les bénévoles et le personnel participant à aux opérations.

Conclusion

La situation des enfants qui sont en danger à Calais est loin d'être réglée. Des enfants se trouvent encore dans le nord de la France dans des situations précaires. Les gouvernements et les associations bénévoles, dont la Croix-Rouge britannique, doivent continuer de réfléchir pour éviter qu'une telle situation ne se reproduise et, le cas échéant, pour apporter une réponse appropriée. Parmi les jeunes qui sont maintenant au Royaume-Uni, nombreux sont ceux dont la nouvelle situation est complexe. Des familles qui ont accueilli les jeunes sont loin d'avoir reçu une aide nécessaire et de nombreuses promesses n'ont pas été tenues[30].

La Croix-Rouge britannique a tiré de riches enseignements de cette opération, qu'elle continue encore d'analyser, de consolider et qui doivent être appliqués aux opérations entreprises depuis, mais, en principe, dans le futur, toute nouvelle action menée dans le cadre de la migration n'entraînera pas une crise analogue à celle de 2016. Quoi qu'il en soit, la Croix-Rouge britannique se refusera toujours à délaisser les personnes en difficulté et appliquera les principes fondamentaux dans toutes ses réponses[31]. Elle continuera d'incarner ces principes, comme elle l'a fait lors de cette opération : le principe d'humanité, en évitant et soulageant, en toutes circonstances, les souffrances humaines et le principe d'impartialité, en ne faisant aucune distinction de nationalité, de race, de religion, de condition sociale et d'appartenance politique, en étant seulement guidée par les besoins des personnes en détresse.

28 Notes de Rowan Johnson, membre de l'équipe de soutien psychosocial de la Croix-Rouge britannique, figurant au dossier de l'auteure.

29 *Ibid*.

30 Beaucoup de ces jeunes font maintenant appel à la Croix-Rouge britannique pour obtenir un soutien dans le cadre des programmes de jeunes réfugiés.

31 Les principes fondateurs d'humanité, d'impartialité, de neutralité, d'indépendance, de volontariat, d'unité et d'universalité assurent la cohésion du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Voir Croix-Rouge britannique, *The Seven Fundamental Principles*, disponible sur : www.redcross.org.uk/About-us/Who-we-are/The-international-Movement/Fundamental-principles.

Volume 99 Sélection française 2017/1

REVUE INTERNATIONALE de la Croix-Rouge

MIGRATION

Entre hospitalité et asile : une perspective historique de l'agentivité des personnes déplacées

Elena Isayev*

Elena Isayev est professeure d'histoire ancienne à l'université d'Exeter.
Membre du conseil d'administration de Refugee Support Devon, elle travaille également avec Campus in Camps en Palestine.

Traduit de l'anglais

Résumé

Cet article offre une perspective historique de l'agentivité des personnes qui endurent des déplacements de longue durée et qui doivent demander l'hospitalité et l'asile, en explorant ses principales expressions : la contingence, la détermination et la contrainte. En partant de l'Antiquité, l'article montre que c'est une erreur de considérer les déplacements actuels comme une situation transitoire ou exceptionnelle. Selon l'auteure, il est absolument indispensable de changer de regard sur les personnes déplacées, pour qu'elles ne soient plus considérées comme des victimes impuissantes, mais comme des acteurs directs et de s'intéresser aux nouvelles politiques d'exception engendrées par ces situations.

Mots clés : migration, camp de réfugiés, agentivité, histoire ancienne, suppliants, demandeurs d'asile, réfugié, état d'exception, hospitalité, devoirs à l'égard de l'invité, sanctuaire, *xenia*, réciprocité, Zeus Hikesios, Agamben, Arendt, Derrida, Homère, Euripide, Eschyle, Isocrate.

* Je tiens à remercier mes amis et collègues de DAAR, de *Campus in Camps* et du camp de réfugiés de Dheisheh en Cisjordanie, particulièrement Isshaq Al'Barbary, Sandi Hilal, Athar Mufreh, Alessandro Petti et Diego Segatto, pour m'avoir sensibilisée à ce que signifiait véritablement l'agentivité des réfugiés et pour m'avoir donné l'occasion d'y réfléchir collectivement. Je dois aussi beaucoup aux nombreux écoliers, bien que certains étaient âgés d'à peine sept ans, du camp de réfugiés à Calais, en France, pour leur hospitalité inconditionnelle. Parce qu'ils m'ont offert la possibilité de partager mes idées et de développer cette réflexion, je remercie Andrew Thompson et les nombreux autres participants à la conférence, très enrichissante, « Refuge and Refugees in the Ancient World », qui s'est tenue à l'université de Columbia, en 2016. Enfin, cet article n'aurait jamais pu être ce qu'il est sans les suggestions judicieuses de l'équipe éditoriale et des relecteurs.

Introduction

Il est urgent de s'intéresser à l'agentivité, c'est-à-dire à la capacité d'agir des personnes qui sont déplacées de force[1]. Ne pas saisir la force de cette capacité ou en faire abstraction, revient à réduire plus de 100 millions de personnes à un statut de victime et à ignorer l'apparition de nouveaux modes d'action collective et de « gouvernance », ce qui est une erreur. Les réponses apportées aux situations de déplacement (ou « dé-placement ») refusent de considérer ces circonstances comme des « états d'exception » dans lesquels toute politique et toute agentivité sont impossibles. Pour Agamben, le « camp » est le lieu où « l'état d'exception » temporaire devient un « état d'exception permanent[2] ». Pourtant, en dépit d'un système contraignant et d'une suspension des droits, les conditions constatées dans des camps de réfugiés qui s'installent dans la durée peuvent malgré tout donner lieu à des politiques d'exception qui se caractérisent par une souplesse et une capacité d'adaptation innovantes. Qu'elles s'appuient sur des méthodes progressistes ou sur des techniques d'intimidation, ces politiques ont un pouvoir d'influence. Sans verser dans le romantisme, il est possible de tirer quelques enseignements de cette situation qui remet en question la liminalité, caractéristique de l'existence des déplacés. Cet article a pour but d'examiner l'agentivité des personnes qui endurent des déplacements de longue durée et qui doivent demander l'hospitalité et l'asile, en explorant ses principales expressions : la contingence, la détermination et la contrainte.

Exceptionnelles sont les politiques et les négociations qui accompagnent les dilemmes politiques et moraux relatifs à la manière d'accueillir l'étranger qui se présente à notre porte. Ce qu'il se passe une fois le pas de porte franchi, est aujourd'hui essentiel pour comprendre ce que signifie vivre ensemble sur la planète. Il y a environ 3 000 ans, on mesurait la grandeur d'une société à sa réaction à l'instant où cet espace liminal était franchi car l'inhospitalité vis-à-vis d'un étranger forgeait l'opinion sur les mœurs barbares de la communauté dans son ensemble. Les rencontres entre l'invité et son hôte, entre ceux qui cherchent un asile et ceux à qui il est demandé de l'offrir, étaient au cœur des légendes des plus grandes œuvres de la littérature ancienne. Le récit de ces rencontres a quelque chose d'intemporel, à l'instar de la permanence qui caractérise les camps d'aujourd'hui, remettant en cause la liminalité de la vie des personnes déplacées.

Après quelques remarques liminaires sur la terminologie utilisée dans l'Antiquité et les approches contemporaines, cet article expose, avec un regard critique, certaines caractéristiques de l'hospitalité, de l'asile et de la supplication

1 Le déplacement forcé peut être la conséquence d'un conflit, de la pauvreté, du changement climatique ou des circonstances sociopolitiques qui rendent la vie insupportable. Aucune distinction n'est faite entre les personnes déplacées d'un pays vers un autre et celles déplacées à l'intérieur de leur propre pays.

2 Concernant l'état d'exception, qui renvoie à une réponse d'urgence des États souverains, entraînant la suspension de l'ordre juridique, voir Giorgio Agamben, *État d'exception, Homo Sacer*, traduction Joël Gayraud, éd. du Seuil, Paris, 2003 ; Jef Huysmans, « The Jargon of Exception – On Schmitt, Agamben and the Absence of Political Society », *International Political Sociology*, vol. 2, 2008 ; Carl Schmitt, *La notion de politique* (première édition en 1932), traduction de Marie-Louise Steinhauser, éd. Flammarion, Paris, 2009 ; Carl Schmitt, *Théologie politique* (première édition en 1922), traduction de Jean-Louis Schlegel, éd. Gallimard, Paris, 1969.

dans l'Antiquité en prenant appui sur les exemples les plus connus. Il examine ensuite les trois expressions de l'agentivité des personnes déplacées. Pour ce qui est de l'Antiquité, il se fonde d'abord sur l'épopée homérique, puis s'intéresse aux récits de demandes d'asile et à leur fonction dans les tragédies grecques, écrites pour le public de la *polis* classique (la cité-État modèle du cinquième siècle AEC). D'autres périodes de l'histoire plus récente sont étudiées, comme le récit d'Isocrate relatant la demande d'asile formulée par les Platéens aux Athéniens au quatrième siècle, le regard de Polybe sur la gouvernance du « camp » lors de la guerre des Mercenaires (troisième siècle AEC), les écrits de Cicéron, qui relatent les dissensions au sein de la République romaine à propos des droits des étrangers dans la cité et, plus brièvement, les récits que Jules César et Virgile font de leurs rencontres avec des personnes en quête d'un refuge. Ces exemples permettront d'examiner les motifs qui justifient la demande d'asile et le fondement des décisions qui sont prises, en prenant aussi en compte les menaces et les pressions exercées par l'entourage, les devoirs religieux et moraux, les obligations juridiques, la réputation, la réciprocité, les liens du sang et l'utilité (le possible service qui sera rendu en échange). Le lieu où se tiennent ces négociations est également important, qu'il s'agisse d'un lieu privé, public ou liminal (tel un sanctuaire). La scène sur laquelle se déroule la conversation désigne le rôle des acteurs et des intermédiaires en présence, notamment celui des principales personnes concernées (qu'il s'agisse de personnes déplacées ou non), de la population et du divin. Ces scènes montrent la force de l'agentivité et toute la difficulté à devoir respecter des obligations, souvent contradictoires, tant à l'égard des membres de la communauté que des étrangers. Ces exemples historiques permettront, dans la seconde partie de l'article, d'explorer les différentes expressions de l'agentivité, en tenant compte des travaux des chercheurs contemporains et en s'appuyant sur des exemples récents et éloquents, comme le camp de réfugiés de Dheisheh, en Palestine.

Conceptions du passé et du présent

Les recherches portant sur la mobilité dans l'Antiquité remettent de plus en plus en question l'existence, jusque-ici généralement admise, d'un lien naturel à la terre et d'un monde sédentaire, stable sur le plan démographique, en montrant que nos ancêtres se déplaçaient continuellement et de manière cyclique[3]. En grec ancien et en latin, il est difficile d'identifier un terme générique pour désigner un migrant, jusqu'à ce que ce mot entre dans le vocabulaire courant, à partir du quatrième siècle AEC, sous l'Empire romain[4]. Il n'y avait aucun intérêt à qualifier tous ceux

3 Voir celles-ci qui font référence à l'Antiquité : Peregrine Horden et Nicholas Purcell, *The Corrupting Sea: A Study of Mediterranean History*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000 ; Elena Isayev, *Migration, Mobility and Place in Ancient Italy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017 ; Laurens E. Tacoma, *Moving Romans: Migration to Rome in the Principate*, Oxford University Press, Oxford, 2016.

4 En grec ancien, des termes existent bien pour désigner l'étranger : *xénos* (même s'il peut également désigner l'hôte) ; ou l'ennemi, avec le terme *polemios* ; et, en latin, *hospes* pour l'étranger qu'on accueille volontiers et *hostis*, au contraire, pour celui qui n'est pas le bienvenu (un terme qui, à l'origine, était également employé pour désigner un étranger). Aucun de ces termes n'a la même signification que le mot « migrant » qui est plus récent. Ces termes s'attachent plutôt à mettre en exergue la relation

qui se déplaçaient de manière identique. *Transitor* (littéralement, celui qui passe, qui traverse), qui est le mot le plus proche de « migrant », n'est apparu que dans l'Antiquité tardive (environ 300-700 AEC[5]). C'est à cette période qu'émerge l'éloge de l'immobilité qui fait figure de vertu[6]. L'apparition de nouveaux termes, comme *transitor*, est révélatrice d'un nouveau regard porté sur la mobilité ainsi que sur le statut de l'individu et exprime un changement des méthodes de contrôle. En mettant l'accent sur les moments où le concept de mobilité et la définition de ceux qui se déplacent ont évolué, cette terminologie montre combien les conventions qui se forment ici et là sont éphémères.

Les actes et les décisions qui structuraient (et qui peut-être structurent encore) la rencontre entre celui qui reçoit et celui qui est reçu, révélaient si une société était juste, civilisée, ou barbare. Pour Derrida, dont la pensée est élaborée à partir de textes anciens, l'hospitalité est l'essence même de la culture[7]. L'univers d'Homère, dans l'*Odyssée*, est entièrement bâti autour de l'expérience vécue par son héros, en tant qu'invité et suppliant, lors de sa rencontre avec les habitants des rivages réels et imaginés de la Méditerranée. Lorsque ses hôtes demandent à Ulysse de narrer ses aventures, ils souhaitent avant tout savoir si ceux qu'il a rencontrés se sont montrés accueillants ou au contraire hostiles vis-à-vis des étrangers. La barbarie de Polyphème, le cyclope, est révélée par sa répugnance à remplir ses devoirs à l'égard des invités, puisqu'il va même jusqu'à les dévorer au lieu de les nourrir[8]. Athéna, la déesse aux yeux gris, prend l'apparence d'une invitée dans la maison d'Ulysse, en l'absence de celui-ci, pour évaluer la maturité de son fils Télémaque[9]. Les dieux antiques majeurs, dont Zeus lui-même (sous l'épithète Xenios, protecteur des hôtes et l'épithète Hikesios, protecteur des suppliants), châtiaient sévèrement ceux qui ne respectaient pas les règles de l'hospitalité.

Mis à part l'univers d'Homère, constitué de héros de l'élite guerrière, l'accueil réservé à l'étranger continua d'être au centre des discussions les plus polémiques d'alors chez les dramaturges des démocraties naissantes de la Grèce classique. Certaines pièces comme *Les Suppliantes* d'Eschyle et *Les Héraclides* d'Euripide, qui seront abordées ci-après, en sont une illustration éloquente. La rencontre entre l'hôte et le suppliant est mise en scène de manière à montrer le conflit intérieur entre morale, responsabilité et devoirs qui régentent la relation entre l'État et l'individu, lesquels remettent en question l'équilibre des pouvoirs et le lieu où se prend réellement la décision. Cette rencontre dévoile aussi le conflit entre l'agentivité et le statut de victime.

particulière qui lie l'individu à la communauté hôte : voir Cicéron, *De Officiis*, tome I, livre XII, 37 ; et Varron, *Lingua Latina*, livre V, 3, dans une discussion avec E. Isayev, *op. cit*. note 3, chapitre 2.

5 Ammien Marcellin, XV, 2, 4, Charlton T. Lewis et Charles Short, *A Latin Dictionary*, Oxford University Press, Oxford, 1900.

6 P. Horden et N. Purcell, *op. cit*. note 3, p. 384 ; Bruno Pottier, « Contrôle et mobilisation des vagabonds et des mendiants dans l'Empire romain au IV^e^ et au début du V^e^ siècle », *in* Carla Moatti, Wolfgang Kaiser et Christophe Pébarthe (dir.), *Monde de l'itinérance en Méditerranée de l'antiquité à l'époque moderne : Procédures de contrôle et d'identification : Tables rondes, Madrid 2004-Istanbul 2005*, Bordeaux, 2009.

7 Jacques Derrida, *De l'hospitalité : Anne Dufourmantelle invite Jacque Derrida à répondre*, Calmann-Lévy, Petite bibliothèque des idées, 1997.

8 Homère, *L'Odyssée*, Chant IX.

9 *Ibid*., Chant I.

C'est peut-être à cet instant que l'on peut discerner le changement de perception des personnes déplacées qui, du statut de victimes impuissantes, passent à celui d'acteurs puissants qui participent aussi à la recherche de solutions à apporter à des défis communs mondiaux. Au vingt-et-unième siècle, ceux qui revendiquent une démarche humanitaire progressiste le reconnaissent volontiers. Les militants de ces associations, comme le mouvement *City of Sanctuary*, font part de leur désarroi d'avoir à présenter les personnes en quête d'un refuge comme des victimes impuissantes, afin de susciter la compassion de l'opinion publique, des médias et des autorités[10]. L'illusion de l'égalité est un autre défi que doivent relever ces associations : comment faire face à la réalité de l'exclusion, pour ce qui est des droits, des politiques et de la protection, dont sont victimes ceux qui attendent de voir leur demande d'asile examinée, tout en créant un environnement dans lequel les citoyens, les demandeurs d'asile, les réfugiés et les immigrés sans papiers s'impliqueraient de manière égale ? Ces défis illustrent les « embarras suscités par les droits de l'homme », lesquels, selon Hannah Arendt, tout en promettant une égalité des droits entre tous les citoyens quel que soit leur statut, restent toutefois encadrés par l'État-nation[11]. La nationalité reste la clé pour bénéficier de droits, en dépit des garanties offertes par le statut juridique de celles et ceux qui sont considérés comme apatrides par le droit international des droits de l'homme[12]. La réinterprétation, par Gundogdu, de l'analyse de l'apatridie et des droits de l'homme que propose Hannah Arendt, exprime ces préoccupations, en dénonçant la tendance à la dépolitisation qui est née du rapprochement entre les droits de l'homme et l'humanitarisme, avec une attention croissante pour les corps souffrants[13]. Cette approche fondée sur les besoins ébranle la capacité des personnes déplacées à donner du poids à leurs actions et à articuler un discours cohérent, les excluant ainsi de la sphère politique, ce qui équivaut, pour Arendt, à les exclure de l'humanité.

Rancière analyse minutieusement les revendications d'intégration pour faire ressortir la capacité et le pouvoir d'agir des personnes que la société repousse à la marge. Il fonde sa théorie de « l'égalité des intelligences » sur les pratiques d'émancipation de la classe ouvrière de la France du dix-neuvième siècle. Malgré les contraintes imposées par un régime autoritaire, ce « prolétariat » entend, par sa prose, sa poésie et ses journaux – son discours –, « subvertir l'ordre du temps qu'impose la domination » et « opposer au gouvernement des élites capitalistes et étatiques et de leurs experts une intelligence qui est celle de tous et de n'importe qui[14] ». Dans son ouvrage, *Condition de l'homme moderne*, Hannah Arendt souligne que ces premiers mouvements ouvriers furent aussi l'occasion de refuser un statut de victime passive

10 Jennifer J. Bagelman, *Sanctuary City: A Suspended State*, Palgrave Macmillan, New York, 2016, pp. xviii, 18.

11 Hannah Arendt, *Les Origines du totalitarisme*, Calmann-Lévy, Paris, 1973. Ces questions ont été directement abordées par Ayten Gundogdu, *in Rightlessness in an Age of Rights*, Oxford University Press, Oxford, 2015.

12 Voir Pacte international relatif aux droits civils et politiques, R.T.N.U., volume 999, 16 décembre 1966 (entré en vigueur le 23 mars 1976), art. 2, par. 1 ; Déclaration universelle des droits de l'homme, 217 A (III), 10 décembre 1948, art. 14.

13 A. Gundogdu, *op. cit*. note 11, pp. 16, 76 et 116.

14 Jacques Rancière, *La nuit des prolétaires : archives du rêve ouvrier*, Fayard, 1981, Paris.

et montre qu'ils ont été, par leurs actions, à l'origine de nouvelles politiques pour l'ensemble de la communauté. Les études visant à comprendre et à déchiffrer la « crise migratoire » actuelle alertent sur l'urgente nécessité de reconnaître l'agentivité des personnes déplacées[15] et leur capacité à générer de nouvelles formes actives d'engagement avec les acteurs étatiques, leurs gouvernements et les organisations supranationales, comme les Nations Unies (ONU).

Pour expliciter ce concept d'agentivité, il faut admettre que c'est sa force potentielle qui inspire la peur chez les populations hôtes : la perception d'une « horde humaine menaçante qui se rassemble aux frontières de l'État-nation [traduction CICR][16] ». Comme les suppliants affrontaient cette peur directement, la gestualité du corps exprimant leur infériorité, le rituel antique de la supplication permettait, dans l'Antiquité, d'inspirer au supplié la compassion plutôt que la crainte. Toutefois, ces rituels étaient empreints de paradoxes dont tous étaient conscients, comme nous le montrerons ci-après. La démonstration de la vulnérabilité, la possibilité d'une menace sous-jacente et les diverses expressions de l'agentivité qui peuvent induire un changement, déstabiliser ou nuire, ne sont pas des attributs propres au déplacement ; ces rituels sont par ailleurs répandus dans toutes les communautés. Il n'entre pas dans le champ de cet article d'expliquer pourquoi des citoyens étrangers sont perçus par une population comme pouvant être plus dangereux que ses propres membres, mais il suffit de songer aux nombreuses guerres civiles qui sont à l'origine de déplacements, notamment à notre époque.

En dépit des tentatives de catégorisation par l'origine et la nationalité, ces exemples montrent que les notions de famille et d'étranger ne sont que le fruit de constructions sociales. Ceci peut faire que les membres de la famille deviennent des étrangers et que les étrangers perdent leur extranéité. La figure athénienne du métèque *(métoikos)*, un étranger qui vit dans la cité en ayant des privilèges mais sans être citoyen, est évoquée dans la tragédie d'Euripide, *Ion*, ainsi que dans la *République* de Platon qui a pour cadre le domicile d'un métèque. Ces œuvres accordent moins d'importance à la citoyenneté, au sens juridique du terme, qu'à l'environnement social dans lequel cohabitent celui qui est citoyen et celui qui ne l'est pas[17]. Certains

15 Parmi les études les plus instructives, voir : J. Bagelman, *op. cit.* note 10 ; Gideon Baker, *Politicising Ethics in International Relations: Cosmopolitanism as Hospitality*, Routledge, Londres, 2011 ; Seyla Benhabib, *The Rights of Others: Aliens, Residents, and Citizens*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004 ; Megan Bradley, « Rethinking Refugeehood: Statelessness, Repatriation, and Refugee Agency », *Review of International Studies*, vol. 40, n° 1, 2014 ; Joseph H. Carens, *The Ethics of Immigration*, Oxford University Press, New York, 2013 ; Matthew J. Gibney, *The Ethics and Politics of Asylum: Liberal Democracy and the Response to Refugees*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004 ; Marta Kuzma, Pablo Lafuente et Peter Osborne (dir.), *The State of Things*, Office for Contemporary Art Norway, Oslo, 2012 ; Martha C. Nussbaum, « Kant and Stoic Cosmopolitanism », *Journal of Political Philosophy*, vol. 5, n° 1, 1997.

16 Pour une analyse de De Genova sur le concept d'identité nationale chez Anderson, voir Nicholas De Genova, « The Deportation Regime: Sovereignty, Space, and the Freedom of Movement », *in* Nicholas De Genova et Nathalie Peutz (dir.), *The Deportation Regime: Sovereignty, Space, and the Freedom of Movement*, Duke University Press, Durham, Caroline du Nord, 2010, p. 49 ; Benedict Anderson, *L'imaginaire national : réflexion sur l'origine et l'essor du nationalisme*, traduit par Pierre-Emmanuel Drauzat, éd. La Découverte, Paris, 2006.

17 Demetra Kasimis, *Classical Greek Theory and the Politics of Immigration*, Cambridge University Press, Cambridge, à paraître ; Demetra Kasimis, « The Tragedy of Blood-Based Membership: Secrecy and the Politics of Immigration in Euripides's Ion », *Political Theory*, vol. 41, n° 2, 2013.

récits antiques s'intéressent particulièrement à la manière de passer d'un statut à l'autre, à l'expression de l'appartenance et à la porosité entre les différentes catégories de citoyens.

Les conflits entre l'asile et le devoir d'hospitalité dans l'antiquité

Derrida voit l'épopée homérique comme un laboratoire où sont expérimentées les formes les plus extrêmes de l'hospitalité, comme pour donner corps au désir qu'elle suscite[18]. En identifiant les utilisations et les violations de l'hospitalité, Derrida remet en question son essence même, puisqu'elle ne peut pas être inconditionnelle. Pour certains, la *xenia*, terme qui, en grec ancien, signifie hospitalité – ou plus précisément le sens de l'hospitalité – induit, par nature, une relation de réciprocité. Une fois qu'il a été demandé aux étrangers qui ils sont, ce que Derrida nomme la « violence de la question[19] », la rencontre est régie par une certaine réciprocité et l'hospitalité perd son caractère hyperbolique ou inconditionnel. Dans la littérature occidentale, l'un des tout premiers exemples d'hospitalité en apparence inconditionnelle est l'accueil réservé à Ulysse par Arétè et Alcinoos, reine et roi de Schéria[20]. Cet épisode se distingue d'autres rencontres moins réussies, avec des hôtes plus réticents, voire violents, tel Polyphème dans sa grotte, où les invités manquent également à leurs devoirs, ce qui témoigne de la fragilité de ces face-à-face. À Schéria, cependant, Ulysse reçoit un accueil tout autre. Alors même qu'il est un héros de guerre, rescapé d'un naufrage, désespéré et à moitié nu, il parvient à entrer dans le palais avec l'aide des dieux. Se présentant en victime impuissante, il se jette aux genoux d'Arétè en signe de supplication, n'ayant rien d'autre à offrir que sa propre vie. Sans même lui demander son nom ni d'où il vient, ni encore ce qui l'a amené jusque-là, on lui offre un bain, de la nourriture et le gîte, dans une illustration parfaite des devoirs de la *xénia*, qui pouvaient également consister à offrir une aide au visiteur pour qu'il puisse rentrer chez lui ou bénéficier du réseau d'entraide des hôtes. Ce n'est que plus tard qu'il est demandé à Ulysse de raconter son épopée. Ses hôtes, le reconnaissant alors comme l'un des héros de la guerre de Troie, lui offrent un bateau et des provisions pour l'accompagner jusqu'à Ithaque. Ici, la différence entre suppliant et invité est floue ; Ulysse passe de l'un à l'autre. On peut se demander dans quelle mesure cet accueil idéal, où le visiteur et le suppliant doivent être traités sur un pied d'égalité, peut servir de modèle. Après tout, nous, auditeurs et lecteurs omniscients, connaissons la véritable identité d'Ulysse depuis le début. Nous savons qu'il appartient à l'élite et qu'il est donc en mesure de rendre un service équivalent. Ce qui est intéressant dans cet épisode, c'est qu'en passant de suppliant à invité, l'agentivité véritable d'Ulysse est révélée. Celle-ci apparaît clairement lorsqu'il est reconnu comme guerrier puissant et victorieux, pleinement maître de son destin. Ses actes sont liés à la vie des autres protagonistes, c'est-à-dire celle des hôtes mais aussi des autres personnages, sur laquelle ils ont une incidence. Dans l'Odyssée, ce sont bien ses choix qui façonnent

18 J. Derrida, *op. cit.* note 7, p. 22.
19 *Ibid.*, pp. 3-5, 15.
20 Homère, *L'Odyssée*, Chant VII.

l'intrigue. Cette personnification de la dualité victime-acteur apparaît à de multiples reprises dans la littérature antique et sera exposée dans le présent article en s'appuyant sur diverses situations et plus particulièrement celles relatives à la question de l'asile.

Dans *L'Odyssée* d'Homère qui est un poème épique mettant en scène un dialogue entre membres de l'aristocratie guerrière qui régnait avant la naissance de la polis, l'intrigue est centrée sur un homme qui demande l'asile et l'hospitalité sur le pas de la porte du maître de maison qui est le seul à pouvoir décider de lui accorder la *xénia*. Plusieurs centaines d'années plus tard, avec l'apparition de cités-États dotées d'institutions démocratiques, les responsabilités et les obligations sont devenues plus floues et le peuple *(démos)* finit parfois par s'opposer à ses dirigeants. Les choses se compliquent lorsque ceux qui cherchent refuge débarquent massivement en ne s'adressant plus à des particuliers sur le pas de leurs demeures, mais en présentant leurs requêtes en dans d'autres lieux liminaux, comme des sanctuaires ou des autels. L'état d'attente dans lequel se trouvent les demandeurs d'asile dans ces lieux antiques est assez similaire au temps suspendu que l'on observe aujourd'hui dans les camps de réfugiés et les centres de détention, bien qu'ils diffèrent par bien des aspects, surtout en ce qui concerne la durée de l'attente, qui était alors bien plus courte. Les sanctuaires de l'Antiquité se trouvaient souvent aux portes de la cité ou à une certaine distance de celle-ci. Ce pouvait être en partie une précaution contre toute menace que les suppliants pouvaient représenter, mais ceci permettait aussi un meilleur accès à ces sites sacrés, dont la fonction première était d'accueillir les croyants et les participants aux célébrations religieuses[21]. L'accueil de ces demandeurs d'asile dans ces enceintes était si habituel que leur présence était assimilée à celle des oiseaux nicheurs et certaines sources rapportent qu'il a fallu installer des hébergements supplémentaires[22]. Comme ces sanctuaires se trouvaient à l'écart des lieux de vie des communautés au quotidien, les requêtes et les négociations visant à obtenir protection, accueil ou assistance passaient par des représentants et des intermédiaires. Ainsi, les demandes directes, qui s'appuient sur le *pathos* (la pitié), à l'instar de celles formulées par Ulysse et qui passent par le corps, les gestes et le toucher, deviennent impossibles, instaurant ainsi une distance entre le suppliant et le possible invitant et rendant le passage au statut d'invité plus difficile. De plus, la position de l'invitant devient plus ambigüe, puisque ce n'est plus l'individu qui est sollicité mais la communauté, diluant ainsi la responsabilité d'offrir l'hospitalité.

Ces dilemmes, qui s'expriment tant par la figure ambiguë de l'hôte, qu'il s'agisse d'un individu ou de la communauté, que par l'ambivalence du suppliant, entre force et vulnérabilité, sont clairement exposés dans la tragédie grecque d'Eschyle, *Les Suppliantes*. Cette première pièce d'une tétralogie qui est la seule à nous être parvenue, a été jouée aux environs de 460 AEC, mais la légende se déroule à l'époque mythique de l'âge de Bronze (environ 3000 à 1000 AEC). Elle narre l'histoire de

21 Thucydide, livre III, LXXV, 5 et livre III, LXXXI, 3, concernant la nécessité de garder les suppliants à une certaine distance et hors de la ville, en cas de révolte ou de menace.

22 Hérodote, livre I, CLIX, 3 ; Ulrich Sinn, « Greek Sanctuaries as Places of Refuge », *in* Nanno Marinatos et Robin Hagg (dir.), *Greek Sanctuaries: New Approaches*, Routledge, Londres, 1993 ; Angelos Chaniotis, « Conflicting Authorities: Asylia between Secular and Divine Law in the Classical and Hellenistic Poleis », *Kernos*, vol. 9, 1996, p. 69.

cinquante Danaïdes, les filles de Danaos (le frère d'un roi dans la mythologie égyptienne), qui ont fui l'Égypte avec leur père pour trouver refuge au pays d'Argos. Elles fuient pour éviter d'être mariées de force à leurs cousins qui les pourchassent. La pièce s'ouvre sur les femmes qui se trouvent dans un lieu indéfini, entre la mer et la cité, alors qu'elles grimpent vers les autels d'un sanctuaire. Une fois arrivées, elles supplient le roi Pélasgos de leur accorder sa protection et demandent l'asile au sein de la cité d'Argos. La réponse du roi est la suivante[23] :

> Vous n'êtes pas assises au foyer de ma demeure.
> Si c'est la communauté des Argiens qui est souillée,
> c'est au peuple à s'occuper en commun des remèdes.

Les femmes répondent alors avec une force surprenante :

> C'est toi, la cité ; c'est toi, le peuple monarque sans contrôle,
> tu es le maître de l'autel, foyer de la contrée.

Dans leur supplication, les Danaïdes refusent d'accepter leur sort et, en trouvant refuge dans un sanctuaire public, ce n'est pas une personne, le roi Pélasgos, qu'elles supplient, mais l'État d'Argos.

À la lecture d'Eschyle, le ton autoritaire et déterminé des suppliantes traduit, pour certains, leur appartenance à la classe aristocratique de l'époque archaïque : l'ancien régime oligarchique et la menace de la tyrannie[24]. Les hôtes, Pélasgos et les Argiens, sont censés incarner la jeune démocratie d'Athènes. Par ailleurs, du fait de leur altérité ambiguë, les suppliantes ne comprennent pas ce système politique dans lequel c'est au peuple qu'il appartient de décider en dernier ressort[25]. C'est pourtant elles qui, au bout du compte, détiennent le pouvoir ultime et qui ont réussi à avoir gain de cause. Il est important de replacer cette œuvre dans son contexte historique et de ne pas oublier qu'elle était destinée à un public athénien du milieu du cinquième siècle AEC. Cette période est en effet marquée par un virage idéologique qui s'éloigne du modèle de société des élites oligarchiques supranationales, au profit de la démocratie classique athénienne de Périclès (à partir de 461 AEC) qui est plus exclusive, voire impérialiste. Il s'agissait d'un nouveau modèle qui n'admettait pas la division de la société en classes. Cette évolution atteste du passage d'une dimension interpersonnelle de l'hospitalité à celle d'un asile plus officiel et qui exige désormais un *proxène*, c'est-à-dire un parrain ou un intermédiaire[26]. Comme les demandes

23 Eschyle, *Les Suppliantes*, traduction d'Émile Chambry, Théâtre complet, Garnier-Flammarion, Paris, 1964, vers 365-375.

24 Geoffrey, W. Bakewell, *Aeschylus's Suppliant Women: The Tragedy of Immigration*, University of Wisconsin Press, Madison, Wisconsin et Londres, 2013, pp. 13, 30-32 ; Susan G. Cole, *Landscapes, Gender, and Ritual Space: The Ancient Greek Experience*, University of California Press, Berkeley, Californie, 2004, p. 63 ; Froma Zeitlin, « The Politics of Eros in the Danaid Trilogy of Aeschylus », *in* Ralph Hexter et Daniel Seldon (dir.), *Innovations of Antiquity*, Routledge, Londres et New York, 1992.

25 Lynette G. Mitchell, « Greeks, Barbarians and Aeschylus' "Suppliants" », *Greece & Rome*, vol. 53, n° 2, 2006, p. 214.

26 G. W. Bakewell, *op. cit.* note 24, pp. 30-31 ; Robert Garland, *Wandering Greeks: The Ancient Greek Diaspora from the Age of Homer to the Death of Alexander the Great*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey et Oxford, 2014, p. 13 ; Michael B. Walbank, *Athenian Proxenies of the Fifth Century B.C.*, Samuel Stevens, Toronto, 1978, pp. 2-3.

se faisaient désormais dans des sanctuaires publics éloignés du centre de la cité, les conditions n'étaient plus les mêmes que celles qu'Ulysse avait connues, à genoux dans la demeure d'Arétè, lorsqu'il s'était soumis au rituel de la supplication.

Le contexte historique ne suffit pas lui seul à expliquer la voix autoritaire des Danaïdes d'Eschyle, ni d'ailleurs celle des nombreux autres suppliants dont les récits, qu'ils appartiennent ou non à la mythologie, nous sont parvenus depuis l'Antiquité. Ces récits révèlent l'agentivité que les suppliants et les réfugiés ont en eux et qu'ils expriment non seulement directement, par leurs dires, mais aussi par leur façon d'être, en tant que membres d'un groupe de personnes déplacées. La force de l'agentivité demeure, même lorsqu'elle est voilée par les rituels de la supplication, qui marquent le corps de l'empreinte de la vulnérabilité[27]. Le paradoxe de la position du demandeur d'asile est reconnu par Eschyle dans sa tragédie, lorsque le père des Danaïdes leur donne des conseils sur la manière de se présenter aux Argiens[28] :

> Allons, montez vite et, tenant dignement au bras gauche vos rameaux de suppliantes ceints de laine blanche, en hommage au vénérable Zeus,
> faites aux étrangers des réponses pudiques, gémissantes et conformes à vos intérêts, comme il convient à des arrivants,
> et expliquez clairement que votre exil n'est point la punition du sang versé. Que votre voix n'affecte pas d'abord la hardiesse et qu'aucune effronterie ne se lise sur vos visages au front modeste et dans vos yeux tranquilles.

Reconnaissant l'inconséquence de leur situation, il poursuit en insistant :

> Il faut céder, ne l'oubliez pas ; étrangères et fugitives, le besoin vous presse.
> Un langage altier ne sied pas à des faibles.

Si le rituel de la supplication peut donner à celui qui s'y soumet l'apparence d'une victime impuissante et désarmée, il n'en reste pas moins un demandeur d'asile qui s'exprime d'une voix forte.

On trouve cette même ambivalence entre statut de victime et position de force, très clairement exprimée dans l'un des passages les plus connus du 14e discours d'Isocrate, le *Plataïque*, qui narre le refus opposé par les Platéens à la demande formulée par les Athéniens. Les événements qu'il relate se situent à l'époque hellénistique, près de cent ans après que la pièce d'Eschyle ait été jouée. L'impasse dans laquelle se trouvaient les Platéens tirait son origine de la reconquête de leurs terres par Thèbes en 370 AEC environ, obligeant la population de la cité à trouver refuge et assistance auprès d'Athènes. Dans leurs requêtes qui étaient formulées par un orateur devant l'assemblée athénienne en 373 AEC, les Platéens semblent osciller entre trois postures différentes. D'abord, ils apparaissent faibles, démunis et impuissants, à la merci de leurs possibles hôtes[29]. Toutefois, en même temps, ils font en sorte de se mettre sur un pied d'égalité avec les Athéniens, en évoquant leur expérience

27 J. J. Bagelman, *op. cit*. note 10, p. 6 ; John Gould, « Hiketeia », *Journal of Hellenic Studies*, vol. 93, 1973 ; Fred S. Naiden, *Ancient Supplication*, Oxford University Press, Oxford, 2006.
28 Eschyle, *op. cit*. note 23, vers 191-199.
29 Isocrate, *XIV Le Plataïque*, vers 11-14, 46-48.

commune de l'exil, dont Athènes avait aussi souffert lors de guerres précédentes[30]. Enfin, ils vont plus loin en mettant en garde les Athéniens sur la réponse qu'ils leur feront, laquelle risque d'avoir des répercussions sur leurs alliances ainsi que sur l'équilibre des relations diplomatiques internationales. En d'autres termes, si Athènes n'accède pas à leur requête, elle pourrait perdre ses alliés qui se rallieront à Sparte[31]. Les suppliants pouvaient ainsi exercer une pression supplémentaire, en montrant comment les décisions de leurs hôtes seraient jugées par leurs alliés des autres cités et qu'Athènes en récolterait la gloire ou se couvrirait de déshonneur. Athènes souhaiterait-elle perdre sa réputation ancestrale de bienveillance à l'égard des étrangers en dédaignant la requête des Platéens ? Dans l'Antiquité, la représentation des demandeurs d'asile n'est pas celle de victimes passives qui sont en position d'attente, mais celle d'acteurs qui maintiennent une pression afin de voir leurs requêtes prises en considération. Ceci reste vrai même si, dans la plupart des cas, leurs démarches étaient infructueuses et leurs requêtes rejetées, entraînant leur expulsion, leur réduction en esclavage ou leur mort.

Demander l'asile pour de bonnes raisons

Dans l'Antiquité, les demandes collectives d'asile étaient généralement fondées sur deux bonnes raisons : les liens du sang et l'utilité. Elles commençaient généralement par l'exposé des justes causes qui motivaient la recherche d'un refuge[32]. Cette étape était cruciale, car la protection, en particulier celle des sanctuaires, était aussi recherchée par ceux qui fuyaient une condamnation pour des crimes, notamment le meurtre. Les suppliantes d'Eschyle, par exemple, expliquent clairement qu'elles ne demandent pas l'asile en raison d'une faute qu'elles auraient commise. Pour fonder leur requête et expliquer la raison pour laquelle elles avaient choisi de chercher refuge à Argos, elles invoquent principalement le fait que leurs mythiques ancêtres étaient originaires de cette terre, signifiant ainsi qu'elles étaient des parentes éloignées des Argiens. Les liens du sang sont l'un des motifs les plus solides qui puissent être invoqués à l'appui d'une requête, car ils impliquent un droit ancestral à l'hospitalité. Les suppliantes de la tragédie d'Eschyle, des Danaïdes venues d'Égypte, rappellent qu'elles sont les descendantes d'Io, une prêtresse d'Héra originaire d'Argos, qui fut aimée de Zeus avant qu'elle ne soit transformée en génisse qui parcourut le monde pour finalement arriver en Égypte, où elle retrouva sa forme humaine. Le recours à ces prétentions mythiques fait partie de la panoplie diplomatique utilisée depuis des siècles, même lors d'évènements historiques. Par exemple, à l'époque de la République romaine, les habitants d'Ilion (une cité dont on pensait qu'elle était le site de l'ancienne Troie) tentèrent d'obtenir les faveurs de Rome en jouant sur l'idée qu'ils étaient parents des Troyens et que, finalement, la cité était celle des ancêtres

30 *Ibid*., vers 50, 57.
31 *Ibid*., vers 11-18.
32 A. Chaniotis, *op. cit*. note 22, pp. 84-85.

des Romains[33]. Rome trouva cet argument contestable et ne donna pas suite à leur requête. L'historien Polybe propose une critique cinglante de ces requêtes fondées sur une prétendue parenté et montre qu'elles ont été élaborées et qu'elles se sont multipliées à des fins politiques[34].

Il est plus difficile d'écarter des revendications fondées sur une parenté historique, comme c'est le cas des Platéens, lorsqu'ils implorent la protection des Athéniens[35] :

> Nous ne vous sommes point étrangers ; nous vous appartenons tous par les sentiments d'affection, et la plupart d'entre nous vous sont unis par les liens d'une origine commune ; nous sommes le fruit des alliances que nos pères ont contractées avec des femmes sorties des villes que vous habitez ; il vous est donc impossible d'accueillir avec indifférence les demandes que nous sommes venus vous présenter.

Dans leur requête, les Platéens rappellent aux Athéniens qu'ils sont unis par les liens d'une origine commune, fruit des alliances entre leurs pères et les mères athéniennes[36]. Ces liens de parenté remontent au siècle précédent, lorsque les Athéniens avaient accueilli des réfugiés platéens qui fuyaient la prise de leur ville par Thèbes, en 428-427 AEC[37]. Les Platéens avancent que comme ils sont nés de ces alliances, nombre d'entre eux sont en fait descendants des Athéniens. Il est intéressant de relever que dans leur plaidoyer historique auprès des Athéniens, les Platéens n'invoquent pas Zeus comme protecteur des invités et des suppliants. Les supplications les plus efficaces sont celles qui réussissent à réduire la distance qui sépare l'hôte de l'invité ou du suppliant, en faisant en sorte que l'inconnu devienne familier. En révélant l'existence de liens antérieurs ou de possibles futurs liens, le suppliant peut passer d'un statut d'étranger à celui de membre du cercle rapproché de l'hôte, à l'égard duquel il a des devoirs.

L'autre bonne raison pour demander l'asile repose sur les services qui ont été rendus par celui qui cherche un refuge ou qui pourraient l'être. Lorsqu'ils évoquent leurs alliances passées et leur loyauté vis-à-vis des Athéniens, les Platéens signifient ainsi qu'ils continueront à apporter leur soutien aux Athéniens dans leurs projets futurs. Après tout, ce sont eux qui avaient combattu aux côtés des Athéniens contre

33 Polybe, livre XXII, V. Pour d'autres exemples de communautés qui ont instrumentalisé le lien qui unissait Rome et Troie à leur avantage, voir Filippo Battistoni, « Rome, Kinship and Diplomacy », *in* Claude Eilers (dir.), *Diplomats and Diplomacy in the Roman World*, Brill, Leiden et Boston, Massachusets, 2009 ; Richard Gordon et Jane Reynolds, « Roman Inscriptions 1995-2000 », *Journal of Roman Studies*, vol. 93, 2003, pp. 222-223. L'inscription retrouvée à Lampsaque illustre de quelle manière une ambassade à Rome pouvait utiliser ses relations avec Ilion et les liens du sang lors de négociations diplomatiques : voir Roger S. Bagnall et Peter S. Derow (dir.), *Historical Sources in Translation: The Hellenistic Period*, deuxième édition, Blackwell, John Wiley & Sons, Oxford, 2004, n° 35.

34 Polybe, livre XXII, V.

35 Isocrate, *XIV, Le Plataïque*, vers 51, traduction de Duc de Clermont-Tonerre, Librairie de Firmin Didot Frères, Fils et Cie, 1863.

36 Isocrate, *XIV, Le Plataïque*, vers 51.

37 Thucydide, livre II, II ; livre II, LXXI ; livre II, XX, 2.

les Perses à Marathon, au cinquième siècle AEC[38]. Cet aspect, qui laisse notamment entrevoir la possibilité d'un service qui pourrait être rendu dans le futur, a progressivement gagné en importance. Pour ce qui est de la mythologie romaine, l'épopée de Virgile, *L'Énéide*, écrite à la fin du premier siècle AEC, raconte le voyage d'Énée, un héros troyen réfugié, et de ses compagnons, à la recherche d'une nouvelle demeure après la destruction de leur ville de Troie. Ils finissent par arriver en Italie avec l'aide des dieux et se mettent au service du roi Latinus, qui leur accorde le droit de s'installer sur une terre voisine s'ils parviennent, à ses côtés, à vaincre ses ennemis. Ainsi, l'aide proposée par les suppliants vient presque compenser leur incapacité à remplir leurs devoirs réciproques conformément à la *xénia*[39]. Cette pratique est quelque peu éloignée de la *xénia* inconditionnelle et idéale d'Homère et on peut se demander si la notion de devoir à l'égard de l'invité reste valable lorsque l'hospitalité et l'asile sont accordés en fonction de leur utilité. La « violence (suprême) de la question », antithèse de l'hospitalité hyperbolique de Derrida, fait qu'elle peut réduire la vie d'un homme à sa stricte utilité. Les Gaulois de la ville d'Alésia, démunis après avoir été victimes des ravages de la guerre, parviennent jusqu'au camp de César et le supplient de leur offrir un refuge. En échange de nourriture, ils s'offrent même en esclaves, mais César se contente d'ordonner à ses gardes de se poster à l'entrée du camp pour les empêcher d'entrer. Cette légende nous est parvenue grâce au récit de César lui-même, dans sa *Guerre des Gaules*[40]. La banalité de sa description, sans crainte du châtiment divin ou du jugement de ses alliés, peut être vue comme un acte dépourvu d'humanité. Même esclaves, les habitants d'Alésia n'avaient à ses yeux aucune utilité[41].

Ces brèves incursions dans le passé donnent un aperçu de la manière dont les demandes d'asile et d'hospitalité étaient traitées dans l'Antiquité, mais ne font qu'effleurer le sujet et laissent de nombreuses questions importantes sans réponse[42]. Par exemple, dans quelle mesure la notion d'utilité fut-elle, dans l'histoire, un élément qui a été systématiquement pris en compte dans les décisions d'accueillir les étrangers qui frappent à nos portes, bien que l'accueil inconditionnel soit l'un des devoirs de la *xénia*[43] ? On peut également se demander si le traitement réservé à l'élite était différent de celui réservé à ceux qui n'y appartenaient pas[44]. Ou encore, dans quelle mesure les circonstances avaient une influence sur la réponse : certaines personnes

38 Isocrate, *XIV, Le Plataïque*, vers 45-47 et 57 ; Isocrate, *Le Panathénaïque*, vers 93 ; Hérodote livre IV, CVIII-CXI.

39 Elizabeth Belfiore, « Harming Friends: Problematic Reciprocity in Greek Tragedy », *in* Christopher Gill, Norman Postlethwaite et Richard Seaford (dir.), *Reciprocity in Ancient Greece*, Clarendon Press, Oxford, 1998, p. 144.

40 César, *La Guerre des Gaules*, livre VII, LXXVIII.

41 Sur l'utilité des étrangers dans le monde archaïque, voir Josiah Ober, « The Instrumental Value of Others and Institutional Change: An Athenian Case Study », *in* Ralph M. Rosen et Ineke Sluiter (dir.), *Valuing Others in Classical Antiquity*, Brill, Leiden et Boston, Massachusetts, 2010. Sur le même thème, Arendt explore avec une exactitude saisissante la notion d'utilité sous le régime nazi, revenant sur le meurtre de millions de personnes dont l'utilité ne fut pas jugée suffisante, pas même assez pour les réduire en esclavage : H. Arendt, *op. cit*. note 11.

42 Un certain nombre des thèmes abordés dans les questions suivantes sont traités dans le numéro spécial à paraître de *Humanities* intitulé « Displacement and the Humanities: Manifestos from the Ancient to the Present », publié par Elena Isayev et Evan Jewell.

43 R. M. Rosen et I. Sluiter, *op. cit*. note 41.

44 C. Gill, N. Postlethwaite et R. Seaford, *op. cit*. note 39.

sont-elles considérées comme plus méritantes que d'autres, même si leur situation est tout aussi précaire[45] ? La durée, plus ou moins longue, du séjour de l'invité ou du suppliant, ou la probabilité qu'il rentre chez lui, pèsent-elles dans la décision de l'hôte ? (Cette question ne semble pas être prise en compte au moment où la demande est formulée). Comment la réputation « internationale » de la communauté d'accueil influence-t-elle la capacité d'accueillir des demandeurs d'asile ? Est-il vrai que plus une communauté est riche et puissante, plus elle montre des réticences face aux demandes d'asile, en élaborant des procédures toujours plus efficaces pour les décourager[46] ?

Toutes ces questions – et on peut penser que ce ne sont pas les seules – se posent tout autant aujourd'hui, comme le montrent les nombreuses études qui exposent les difficultés qu'elles soulèvent[47]. Elles traitent essentiellement des tiraillements et des dilemmes entre le souci éthique de répondre aux besoins de ceux qui demandent l'hospitalité ou l'asile et les circonstances factuelles qui influent sur la décision finale d'accueillir ou de refouler des personnes déplacées. Ce sont les personnes directement concernées par la décision qui sera prise, qui sont au cœur de ces dilemmes et du discours lui-même, bien que, le plus souvent, elles ne s'expriment pas. Ces questions, qui exposent principalement le point de vue des communautés organisées en États, semblent même dénier à ces personnes la possibilité d'agir, comme si le fait qu'elles soient déplacées les mettait à l'écart du système. Il s'agit ici d'identifier la possibilité d'une agentivité dans de telles circonstances. De plus, il convient de montrer l'interdépendance entre ceux qui se considèrent comme appartenant à un système étatique bien établi et ceux qui en sont exclus.

Les trois expressions de l'agentivité des déplacés

Ce qui suit est une proposition de modèle à propos de l'agentivité des personnes déplacées fondée sur ses trois expressions : la contingence, la détermination et la contrainte. En testant la robustesse de ce modèle, le but est de montrer comment les conditions du déplacement déterminent l'agentivité, même si d'autres éléments entrent en jeu. Il ne s'agit pas ici de proposer une étude comparative sur la manière dont cette capacité d'agir s'est manifestée dans l'Antiquité et comment elle se manifeste à notre époque. Il s'agit plutôt, en ayant une vue d'ensemble, quels que soient les lieux et les époques, de dégager certaines tendances et perspectives que l'on ne peut pas bien saisir si on ne prend pas la distance nécessaire.

45 D. Kasimis, *op. cit*. note 17.

46 Replacée dans le contexte du vingt-et-unième siècle, cette question est abordée de manière controversée par J. H. Carens, *op. cit*. note 15.

47 G. Baker, *op. cit*. note 15 ; S. Benhabib, *op. cit*. note 15 ; M. Bradley, *op. cit*. note 15 ; M. J. Gibney, *op. cit*. note 15 ; M. Kuzma, P. Lafuente et P. Osborne, *op. cit*. note 15.

La contingence

Dans son sens courant, le terme « contingence » fait référence à une capacité d'agir qui est due au hasard et dont les vertus secrètes sont révélées – pour le sujet en question – à l'instant où le déplacement a lieu. En ce qu'elles se juxtaposent aux personnes qui sont déjà « en place », les personnes déplacées nous offrent le regard privilégié de l'étranger qui influe sur la manière dont les populations de « l'intérieur » se définissent et dont elles délimitent leurs frontières[48]. Les personnes déplacées ont aussi le pouvoir d'influencer la façon dont ces communautés sont perçues à l'international, car le traitement réservé aux personnes qui cherchent un refuge devient un indicateur de leur niveau de « civilisation » ou d'humanité. Au cours de l'histoire, les réponses données aux demandes d'asile et d'hospitalité ont toujours été au centre du discours sur la morale et, en exprimant la nature d'une société, ont permis d'exclure la barbarie de la vie en commun. La réputation d'un État peut être forgée ou détruite en fonction de la réponse qu'il apporte aux demandes d'asile, cette réponse pouvant être saluée par ses alliés ou au contraire honnie par ses ennemis. Les Platéens en étaient bien conscients et, dans leur supplication aux Athéniens, ils mettaient cet argument en avant[49]. Ils louent leurs hôtes réticents, en leur rappelant qu'ils sont réputés pour être les amis des réfugiés, bienveillants à leur égard et accueillants, s'inscrivant ainsi dans la tradition de leurs ancêtres. C'est cela, soulignent-ils, qui a fait la gloire des Athéniens et cette gloire pourrait être ternie si la demande des Platéens était rejetée. Ainsi, la simple existence de ces réfugiés platéens offre à Athènes la possibilité d'accéder à la gloire ou, au contraire, de la conduire à sa perte. Dans leurs propres mythes fondateurs, les Athéniens s'enorgueillissaient de ne pas céder aux pressions extérieures les incitant à céder aux demandes d'asile ou à leur refuser un refuge, un comportement qui semble faire écho au principe contemporain de non-refoulement inscrit à l'article 33 de la Convention relative au statut des réfugiés des Nations Unies de 1951[50]. De telles décisions n'étaient toutefois pas faciles à prendre, ni forcément populaires. La tragédie d'Euripide, *Les Héraclides*, évoque notamment les tensions que l'obligation de prendre de telles décisions suscite au sein de la communauté. Dans cette pièce, malgré la menace d'une guerre, la possibilité de laisser les suppliants à Marathon, au pied de l'autel de Zeus, rencontra une certaine opposition. La décision qui fut finalement prise d'accéder à leur requête et qui est mise en scène dans la pièce, fut loin d'être unanime. Démophon, roi d'Athènes, déplore cette décision[51] :

> Maintenant des groupes animés se forment dans la ville : les uns disent qu'il est juste de secourir des hôtes suppliants, les autres m'accusent de folie. Si je poursuis mon dessein, c'est la guerre civile que j'allume parmi nous.

48 Pour ne citer que deux des nombreux ouvrages qui s'emparent de ce thème : Francois Hartog, *Le Miroir d'Hérodote, Essai sur la représentation de l'autre*, collection « Bibliothèque des Histoires », Gallimard, Paris, 1980 ; et Edward Saïd, *L'Orientalisme. L'Orient créé par l'Occident*, Le Seuil, Paris, 1980 (traduction de Catherine Malamoud).

49 Isocrate, *XIV, Le Plataïque*, vers 1-2, 39, 53.

50 Convention relative au statut de réfugiés, 189 R.T.N.U. 150, 28 juillet 1951 (entrée en vigueur le 22 avril 1954).

51 Euripide, *Les Héraclides*, traduction d'Émile Pessonneaux, Gwénola, Ernest et Paul Fièvre (dir.), 2016.

Les sentiments contraires, exprimés dans la tragédie d'Euripide, naissent d'une peur profonde de l'étranger qui arrive inopinément, un invité qui peut se muer en envahisseur. Des récits de rencontres où des hôtes accueillants se retrouvent envahis par leurs invités ne sont pas rares, qu'elles conduisent à une prise du pouvoir ou à l'éviction de la communauté hôte. La légende des femmes de Locres, à l'origine de la fondation d'une cité en Italie au septième siècle AEC, en est un exemple. La version qu'en donne Polybe est la plus précise et offre une certaine lecture des évènements, 500 ans après qu'ils se soient produits[52]. Il raconte comment des femmes originaires de la région grecque de Locride, ont abandonné leurs maris et ont pris la mer en embarquant leurs esclaves pour rejoindre le sud de l'Italie, sur le territoire des Sikèles. Ces étrangères, d'abord accueillies à bras ouverts, finirent par se révolter contre leurs hôtes. Après avoir chassé les Sikèles, elles rebaptisent la cité en lui donnant le nom de Locres Épizéphyrienne mais, curieusement, elles continuent à se soumettre à certains rites locaux, lesquels ont perduré jusqu'à l'époque de Polybe. Ce récit avait déjà suscité de vifs débats dans l'Antiquité et avait particulièrement intéressé des penseurs tels Aristote, Timée de Locres et Polybe. Ce conte étrange commence par le récit d'une rencontre ayant le statut de réfugié en toile de fond, pour devenir un mythe fondateur. La légende d'Énée, comme celle de Romulus, tous deux à la recherche d'un refuge[53], sont toutes deux des versions d'un mythe fondateur traitant du déplacement. Au travers de ces récits, Rome pouvait être présentée comme une cité ouverte qui accueille des réfugiés. Cependant, il ne s'agit là véritablement que de récits de colonisation.

Les Athéniens, à la différence des Romains, se considéraient comme des autochtones, les premiers habitants sortis de cette terre, mais ils se présentaient également comme un peuple ouvert aux réfugiés et aux étrangers[54]. Cette image qu'ils voulaient donner était en partie destinée à se démarquer de leurs ennemis de Sparte, qui chassaient les étrangers (pratique décrite comme inhumaine dans les textes anciens, qui pourrait être comparée au non-respect du principe de non-refoulement[55]). D'après l'historien grec Thucydide, les insultes que se lançaient ces deux grandes *poleis* et qui débouchèrent sur la guerre du Péloponnèse (431-404 AEC) portaient, entre autres, sur le non-respect de l'*hikétéia*, c'est-à-dire la supplication[56]. Le respect de ces rites était important, non seulement pour asseoir la réputation d'une

52 Polybe, livre XII, IVd et livre XII, XIIa. Concernant le mythe, voir James M. Redfield, *The Locrian Maidens: Love and Death in Greek Italy*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 2003, pp. 203-308 ; Christiane Sourvinou-Inwood, « The Votum of 477/6 B.C. and the Foundation Legend of Locri Epizephyrii », *Classical Quarterly*, vol. 24, n° 2, 1974 ; Frank W. Walbank, « Polemic in Polybius », *Journal of Roman Studies*, vol. 52, n° 1-2, 1962.

53 Tite-Live, tome 1, livre VIII, 6.

54 Sur l'autochtonie, voir Nicholas Purcell, « Mobility and the Polis », *in* Oswyn Murray et Simon Price (dir.), *The Greek City from Homer to Alexander*, Clarendon Press, Oxford, 1990 ; P. Horden et N. Purcell, *op. cit*. note 3, p. 384 ; John-Paul Wilson, « Ideologies of Greek Colonization », *in* Guy Bradley et John-Paul Wilson (dir.), *Greek and Roman Colonization: Origins, Ideologies and Interactions*, Classical Press of Wales, Swansea, 2006 p. 32.

55 Thucydide, livre I, CXLIV, 2, I, 67, CXXXIX, 1 et livre II, XXXIX, 1 ; Hérodote à propos de Sparte refusant d'accueillir des étrangers : livre I, LXV, 6-9 ; livre I, LXIX-LXXIX. Voir aussi U. Sinn, *op. cit*. note 22, p. 71 ; R. Garland, *op. cit*. note 26, pp. 95-98, 126.

56 Thucydide, livre I, CXXVI-CXXVIII.

cité sur le plan international, mais également et peut-être avant tout, pour montrer que la cité respectait la volonté des dieux, pour qui les invités et les suppliants étaient sacrés. On peut se demander si les deux *poleis* étaient, en réalité, si différentes l'une de l'autre. La politique d'Athènes fondée sur la citoyenneté exclusive, conforme au mythe de l'autochtonie, peut faire douter de sa réelle ouverture vers l'extérieur. Pourtant, cette position n'est pas forcément contradictoire. Certains éléments attestent qu'une distinction était opérée entre le fait de vivre sur les mêmes terres et le fait d'avoir le droit de participer à la vie politique de la communauté, dont nous voyons l'émergence à l'Époque classique, au cinquième siècle AEC, en particulier dans les tragédies[57]. La cité pouvait être un lieu de refuge ou même un lieu de résidence permanent pour les étrangers, tout en écartant ceux qui étaient perçus comme n'ayant pas le droit de participer à la vie de la cité. Cette distinction est incarnée par le statut du métèque, le résident étranger[58]. Quelques siècles plus tard, l'homme d'État romain, Cicéron, effectue, dans son ouvrage *De Officiis*, la même distinction, mais à propos des étrangers en général[59] :

> Mais rien de ce qui est cruel ne peut être utile ; car la nature, dont nous devons suivre les inspirations, répugne essentiellement à la cruauté. C'est encore agir très-mal que d'interdire le séjour de nos villes aux étrangers et de les en chasser, comme fit Pennus du temps de nos pères, et Papius tout récemment. Sans doute rien n'est plus juste que de ne pas donner les droits de citoyen à celui qui n'est pas de la cité ; c'est un abus que la loi des deux consuls Crassus et Scévola a prévenu fort sagement ; mais il y a de l'inhumanité à ne point admettre les étrangers dans la ville.

Ce dilemme entre le droit d'accéder à une terre et celui d'appartenir à une communauté n'a pas disparu dans le monde des États territoriaux. Il a accompagné l'apparition des États-nations, comme l'explique Kant, lorsqu'il énonce que le droit à l'hospitalité est un droit cosmopolitique[60]. L'espace politique était alors délimité en réglementant les relations entre les membres de la société et les étrangers. Pour Cicéron comme pour Kant, qui ont pourtant vécu à des époques très différentes, l'hospitalité se trouve à la lisière entre société civile et société des nations, entre les droits civils et les droits de l'homme. Pour De Genova, l'expulsion est au cœur de l'élaboration théorique des « problèmes co-constitués de l'État et de sa souveraineté présumée d'une part et de la condition préalable et fondamentale de la liberté humaine d'autre part, qui est la liberté de circulation [traduction CICR][61] ». Ces exemples illustrent comment, au cours de l'histoire, la conception et le traitement des étrangers, dans le cadre général de l'hospitalité, permettent non seulement de mesurer le degré d'humanité d'une société, mais aussi d'exprimer la nature et le sens intrinsèque d'une communauté à

57 G. W. Bakewell, *op. cit*. note 24, pp. 58, 103-105, 121-125.
58 D. Kasimis, *op. cit*. note 17.
59 Cicéron, *De Officiis*, livre III, XI, 47, traduction sous la direction de M. Nisard de l'Académie française, Firmin Didot Frères, Fils et Cie, Imprimerie de l'Institut de France, 1869.
60 Voir Emmanuel Kant, *Projet de paix perpétuelle*, et la discussion à ce propos dans S. Benhabib, *op. cit*. note 15, pp. 27, 40.
61 N. De Genova, *op. cit*. note 16, p. 39.

un moment donné de l'histoire. Les étrangers ont le pouvoir de façonner l'identité des États, ce qui les aide à se définir. De nos jours, les manifestations politiques qui se tiennent presque toutes les semaines partout dans le monde et la contestation interne des politiques de plus en plus dures à l'encontre des demandeurs d'asile adoptées par les États occidentaux, bouleversent brutalement le sens donné à la communauté, la nation et la citoyenneté[62].

Du point de vue de ceux qui se considèrent citoyens ou nationaux d'un État, les personnes déplacées, à l'instar des réfugiés, forment une catégorie particulière d'étrangers, « les autres ». Cette « extranéité » ne naît pas de revendications d'appartenance à un groupe ethnique en particulier ou à un lieu de naissance, mais résulte des circonstances mêmes du déplacement. C'est la perception que des personnes ne sont pas rattachées à une communauté ou à des structures politiques ou des institutions bien établies, qui provoque un sentiment de malaise chez ceux qui relèvent d'un État. L'instabilité dans laquelle se trouvent les personnes qui ont été déplacées et qui les empêche de se positionner sur un échiquier politique reconnu, fait que leur groupe est perçu comme une possible menace pour le système en place et le maintien du *statu quo*. Cette crainte est plus précisément exprimée dans le récit que fait Polybe de la guerre des Mercenaires qui menaça Carthage après sa défaite contre Rome, au milieu du troisième siècle AEC[63]. Bien que le groupe qu'il évoque ne soit composé ni de demandeurs d'asile, ni de réfugiés, l'impasse dans laquelle se trouvent les mercenaires qui se rassemblent à Sicca présente de nombreux points communs avec la situation des personnes se trouvant dans des camps de réfugiés dont l'existence est plongée hors du temps. Il raconte qu'à la suite de la première guerre punique, les mercenaires ayant combattu aux côtés des Carthaginois en Italie reviennent à Carthage pour toucher la somme qui devait leur être versée en échange de leurs services. Toutefois, Carthage, qui n'a plus les moyens de les payer, les fait attendre dans un camp situé à Sicca, à 200 kilomètres à l'ouest de la ville. Las d'attendre, les mercenaires, qui étaient de diverses origines, mettent en place un système de gouvernance vaguement représentatif. Pour Polybe, ce groupe s'apparente à la pire forme que peuvent prendre les mouvements populistes et les figures politiques radicales, qui constituent selon lui l'antithèse de la *polis*[64]. Les mercenaires avaient suffisamment de pouvoir et étaient suffisamment organisés pour obtenir le soutien d'autres États et faire pression sur Carthage pour qu'elle tienne ses engagements. À aucun moment, dans la présentation de ce groupe, Polybe reconnait que ces mercenaires étaient aussi, vraisemblablement, des citoyens d'autres États. Ce qui lui importait de souligner, c'est que par leur nombre, leur mixité et leur apatridie, ils étaient à l'extrémité du spectre, à l'opposé total de leurs idéaux et de la *polis*, la cité modèle idéale, seul modèle politique acceptable pour la communauté.

62 Par exemple, le rejet par des cours d'appel fédérales des États-Unis, dont Hawaï, du décret présidentiel du 6 mars 2017 interdisant aux ressortissants de six pays à majorité musulmane d'entrer aux États-Unis : voir Dan Levine et Lawrence Hurley, « Another U.S. Appeals Court Refuses to Revive Trump Travel Ban », *Reuters*, 12 juin 2017.

63 Polybe, livre I, LXVI-LXVII.

64 Craige B. Champion, *Cultural Politics in Polybius's Histories*, University of California Press, Berkeley, Californie et Londres, 2004, p. 207 ; E. Isayev, *op. cit*. note 3, ch. 8.

On trouve les mêmes arguments chez Isocrate, dans ses écrits du quatrième siècle AEC, qui témoignent d'une compassion très limitée à l'égard de ceux qui errent, impuissants et sans abri, au motif qu'ils représentent une menace pour la société civilisée[65]. En cataloguant les personnes déplacées comme des apatrides, la particularité de leur altérité se perpétue. Bradley, qui réfléchit à ces aspects à propos des déplacements massifs du vingt-et-unième siècle, affirme que l'amalgame récurrent et simpliste entre réfugié et apatride risque de desservir les déplacés[66]. Cette confusion peut ainsi alimenter une perception erronée des réfugiés, présentés comme des victimes politiquement impuissantes et ainsi porter involontairement atteinte à la crédibilité de leurs revendications, pourtant incontestables, à l'encontre de leur pays d'origine. En se fondant sur l'analyse de l'apatridie proposée par Arendt, Gundogdu montre comment la situation de « sans-droits » qui en résulte, est remise en question par les pratiques politiques des personnes qui sont déplacées[67].

La force de l'agentivité issue de la contingence est visible dans la mesure où ceux qui sont déplacés sont au cœur même des débats relatifs aux frontières de la communauté. En outre, le simple fait que des personnes se retrouvent elles-mêmes en position d'être déplacées, permet à la société de s'évaluer en lui donnant l'occasion d'agir avec honneur, héroïsme et charité.

La détermination

La seconde forme de l'agentivité est celle qui est voulue, anticipée, déterminée et réfléchie. Elle renvoie à la capacité d'agir dont disposent les personnes qui sont en quête d'un refuge, lorsqu'elles demandent protection, asile ou reconnaissance. Le paradoxe est que, malgré la nécessité de devoir être très persuasives, elles sont souvent présentées comme des victimes sans défense. La littérature ancienne aborde clairement ces contradictions, en opposant les devoirs au dilemme auquel l'hôte est confronté pour savoir s'il doit ou pas accorder l'asile, comme dans les tragédies grecques d'Eschyle et d'Euripide. À la différence de l'agentivité issue de la contingence, qui a des répercussions tant sur le plan interne de l'État que sur celui des relations interétatiques, l'agentivité qui naît de la détermination concerne la relation entre l'hôte et le demandeur d'asile. Elle désigne aussi la relation qu'entretiennent ces derniers avec une puissance supérieure indéfinie, qu'il s'agisse de la volonté divine, d'une tradition ancestrale, du droit international ou de directives d'une organisation telle que les Nations Unies.

Les demandes d'asile peuvent se fonder sur de bonnes ou de mauvaises raisons, comme nous l'avons expliqué précédemment. Leur issue dépend de la manière dont elles sont présentées, ce qui, dans l'Antiquité, était appelé une « supplication » et qui nécessite une détermination. La supplication publique se déroulait souvent dans l'enceinte protectrice d'un sanctuaire, selon un rituel très

65 Isocrate, *XIX, Discours éginétique* ; R. Garland, *op. cit*. note 26, p. 24.
66 M. Bradley, *op. cit*. note 15, pp. 101-103, 107.
67 H. Arendt, *op. cit*. note 11, p. 270 ; A. Gundogdu, *op. cit*. note 11, en particulier le chapitre 4.

précis et très convenu[68]. La supplication entre ainsi au royaume de la politique, avec les dieux et l'autel comme témoins de la négociation entre le suppliant et la *polis*. Le sanctuaire apparaît ainsi comme un lieu de contestation[69]. De prime abord, le rituel de supplication peut apparaître comme un jeu de pouvoir entre le suppliant, en apparence impuissant, la puissante *polis* et le Dieu tout puissant[70]. Cependant, si le suppliant apparaissait vraiment trop désarmé, la négociation ne pouvait pas aboutir. Dans la littérature ancienne, le risque de châtiment pour ne pas avoir traité la requête d'un suppliant est, au moins, pris très au sérieux. Lorsque les Danaïdes lui demandent son aide, Pélasgos, le roi d'Argos, fait preuve de prudence pour ne pas s'attirer les foudres de Zeus Hikesios, protecteur des suppliants et déclare que la peur qu'il suscite est la plus grande qu'un mortel puisse connaître[71]. Ce n'était pas juste le fait d'expulser les suppliants hors d'un sanctuaire qui était considéré comme un sacrilège[72] ; le châtiment divin pouvait venir sanctionner la dégradation, comme un ultime défi lancé par les suppliants en quête d'un refuge, des sanctuaires et des autels. Ainsi, le chœur des *Suppliantes* d'Eschyle implore Pélasgos, le roi d'Argos[73] :

> Réfléchis et sois pour nous, comme tu le dois, un pieux proxène.
> Ne trahis pas la fugitive qu'un exil impie a chassée d'une contrée lointaine.

Se tenant contre les statues dressées de leurs protecteurs divins, elles profèrent la menace suivante, si leurs supplications sont rejetées :

> Je me pendrai sur-le-champ à ces dieux.

Ainsi, lorsque les paroles ne sont pas entendues, il ne reste plus qu'à recourir à la dernière expression de l'agentivité : l'être, le corps, en menaçant de le détruire par le suicide. De toutes ses formes, c'est encore l'acte le plus éloquent de l'agentivité née de la détermination auquel puissent recourir les réfugiés et les demandeurs d'asile. Toutefois, sa force, à l'instar vraisemblablement d'autres gestes de supplication, dépend de la présence de témoins. Qui sont aujourd'hui les témoins de tels actes ? Il y a de moins en moins de contact direct avec ceux qui cherchent une protection, tous ces intermédiaires, cette bureaucratie et ses procédures administratives de plus en plus longues font que toute responsabilité a quasiment disparu et que tout ceci s'inscrit dans un processus de déshumanisation. Ce système réduit les personnes qui sont des êtres complexes par nature, à ce que Stevens, dans son analyse de « l'étranger en tant que citoyen [traduction CICR] », décrit comme des « des marionnettes qui n'ont qu'un intérêt mince et arbitraire pour le droit : les documents qui émanent des États dont ils sont ressortissants et les transcriptions de ceux-ci dans les registres de l'État [traduction CICR][74] ».

68 R. Garland, *op. cit*. note 26, pp. 125-126 ; J. Gould, *op. cit*. note 27, p. 101 ; F. S. Naiden, *op. cit*. note 27.
69 J. J. Bagelman, *op. cit*. note 10, p. 85.
70 F. Zeitlin, *op. cit*. note 24, p. 211.
71 Eschyle, *op. cit*. note 23, vers 347, 472-479.
72 R. Garland, *op. cit*. note 26, pp. 122, 125-126 ; F. Zeitlin, *op. cit*. note 24, p. 206.
73 Eschyle, *op. cit*. note 23, vers 418-423.
74 Jacqueline Stevens, « The Citizen Who Is an Alien », *in* Benjamin Rawlance et Jacqueline Stevens (dir.), *Citizenship in Question: Evidentiary Birthright and Statelessness*, Duke University Press, Durham, North Carolina, et Londres, 2017, p. 219. Ce recueil de textes montre, dans son ensemble, la manière

Dans la littérature ancienne, manifester de l'hostilité envers les suppliants est toujours entouré d'une connotation morale dont on peut constater la force dans les nombreuses légendes apparues au fil des siècles qui relataient les crimes commis à leur encontre[75]. La folie de Cléomène, roi de Sparte, est attribuée au châtiment divin qui lui a été infligé pour avoir mis à mort des milliers de suppliants argiens qui avaient trouvé refuge dans un bois sacré[76]. Le séisme et le raz-de-marée qui ont détruit la ville achéenne d'Hélicé en 373 AEC ont été interprétés comme la réponse des dieux pour punir le crime commis par la cité contre des suppliants qui avaient trouvé refuge dans le sanctuaire de Poséidon[77]. Les catastrophes naturelles qui ont dévasté Sparte, Sybaris, Métaponte, Crotone, Égine et bien d'autres *poleis* font suite au châtiment infligé en réponse au mauvais traitement réservé aux suppliants[78]. Si ces récits peuvent illustrer le pouvoir que ces menaces étaient susceptibles d'avoir, ils attestent aussi des trop nombreuses fois où des supplications ont été ignorées et, malgré les menaces d'un châtiment divin, rejetées. En fait, il s'agit de savoir dans quelle mesure le fait de devoir rendre des comptes constitue un réel pouvoir, mais aussi de déterminer si les pressions viennent de l'extérieur ou de l'intérieur. Les politiques actuelles sur les réfugiés et les demandeurs d'asile adoptées par des États comme le Royaume-Uni, les États-Unis et l'Australie, laissent à penser que des instances supranationales, comme les Nations Unies, n'ont qu'une influence limitée sur ces politiques. Pour autant, il ressort du mal que se donnent les États pour, s'agissant des droits de l'homme, suivre le droit à la lettre afin de trouver la moindre faille juridique qui leur permettrait de réduire le nombre de réfugiés qu'ils doivent accueillir, qu'une certaine influence subsiste, bien qu'elle soit paradoxale. Dans l'Antiquité, l'une des stratégies pour éviter d'avoir à accueillir les demandeurs d'asile consistait à les empêcher de parvenir jusqu'au sanctuaire, par exemple en interdisant aux étrangers de pénétrer dans les lieux sacrés où ils se seraient retrouvés sous la protection des dieux[79]. Aujourd'hui, certains États redoublent de créativité pour se décharger de leurs responsabilités à l'égard de ceux qui cherchent asile, en décrétant par exemple, qu'aux fins de l'asile, les terminaux de leurs aéroports et d'autres points d'entrée frontaliers ne feront pas partie de leur territoire[80].

La contrainte

La dernière forme de l'agentivité naît de la contrainte. Elle est induite par la nécessité engendrée par un temps long de déplacement ou d'attente, que ce soit dans un sanctuaire, un camp ou dans un autre espace liminal, une situation qui a été

dont les documents administratifs sont le reflet d'une société.

75 E. Belfiore, *op. cit*. note 39, pp. 143-144 ; U. Sinn, *op. cit*. note 22, p. 71.

76 Hérodote, livre VI, LXXV, 3.

77 Pausanias, livre VII, XXV, 1. Le séisme qui a touché Sparte a aussi été attribué à l'expulsion des Hilotes du sanctuaire de Poséidon en 464 AEC : voir Thucydide, livre I, CXVIII, 1.

78 U. Sinn, *op. cit*. note 22, Annexe III.

79 A. Chaniotis, *op. cit*. note 22, p. 73.

80 J. H. Carens, *op. cit*. note 15, pp. 198-200.

qualifiée « d'état d'exception[81] ». Les mécanismes de l'agentivité issue de la contrainte apparaissent clairement dans les relations et les systèmes qui se forment au sein des groupes de personnes déplacées et qui peuvent donner lieu à des politiques innovantes. L'Antiquité offre peu d'exemples de ces périodes interminables où le temps est suspendu, ni d'espaces extrêmes de liminalité, comme c'est le cas des camps de réfugiés. Il semble que le temps d'attente imposé à ceux qui cherchaient une protection était alors bien plus court, durant généralement quelques jours ou quelques mois, mais rarement des années. Ceci est peut-être dû en partie au fait que les demandes d'asile devaient être traitées bien plus rapidement qu'aujourd'hui. Lorsque la demande était refusée, elle avait pour conséquence, lorsqu'elle n'entraînait pas sa disparition, le départ du groupe vers d'autres lieux où les plus chanceux pouvaient être acceptés, à titre personnel, au sein de communautés, tandis que les autres devaient poursuivre leur errance. De ce que nous savons, il était rare que les séjours, dans des sanctuaires par exemple, durent très longtemps, ne serait-ce que parce que ces sites étaient utilisés pour des cérémonies religieuses et des festivités comme les jeux Olympiques[82]. Lors de ces manifestations, les suppliants se mêlaient aux participants, sous la protection des dieux. En outre, même s'il était habituel de trouver des suppliants sur ces sites[83], les prêtres, qui étaient considérés comme leurs gardiens, n'avaient pas les moyens de subvenir aux besoins d'un nombre considérable de personnes sur une longue durée. Dans l'Antiquité, les déplacements de longue durée étaient plus rares car, au bout d'un certain temps, si les personnes qui se trouvaient dans une telle situation n'avaient pas été tuées ou réduites en esclavage, elles n'étaient plus présentées comme des personnes déplacées. Une fois qu'elles pouvaient prendre part à la vie politique, leur statut évoluait (sans pour autant qu'elles obtiennent la citoyenneté) et les auteurs anciens les qualifient alors de fondateurs, de conquérants ou de colonisateurs. C'est ainsi que les légendes de Romulus et d'Énée, qui étaient d'abord des étrangers venus d'ailleurs en quête d'un asile, deviennent les mythes fondateurs de Rome. Leur agentivité ne peut alors plus être définie par la contrainte, dès lors qu'ils appartiennent à des entités autonomes et que leur situation perd son caractère temporaire.

Bien que plus rares, on peut trouver des traces de cette agentivité dans l'Antiquité. Elle est tout simplement perceptible dans la manière dont s'organisent les demandeurs d'asile au moment de formuler leur requête. Les Danaïdes de la tragédie d'Eschyle, par exemple, forment un chœur et conviennent ensemble de la manière d'organiser leur supplication auprès des Argiens, de la position qu'elles vont adopter et des arguments qu'elles vont avancer[84]. Au-delà de la légende et de la tragédie, la situation des mercenaires carthagénois dans le camp de Sicca donne un aperçu plus

81 Sur l'état d'exception, voir G. Agamben, *op. cit.* note 2 ; J. Huysmans, *op. cit.* note 2 ; C. Schmitt, *La notion de politique et Théologie politique*, *op. cit.* note 2. Sur les théories relatives à la détention des migrants et la possibilité de les placer en détention, voir N. De Genova et N. Peutz, *op. cit.* note 16 ; Nicholas De Genova, « Detention, Deportation, and Waiting: Toward a Theory of Migrant Detainability », *Global Detention Project Working Paper* n° 18, novembre 2016.

82 R. Garland, *op. cit.* note 26, pp. 22, 125-126.

83 U. Sinn, *op. cit.* note 22 ; A. Chaniotis, *op. cit.* note 22, p. 69.

84 Eschyle, *op. cit.* note 23, en particulier les vers 191-199.

précis des mécanismes de l'agentivité née de la contrainte au sein de groupes qui, dans l'histoire, se sont retrouvés dans une situation transitoire. Même si, comme mentionné précédemment, ce groupe n'était pas constitué de personnes en quête d'un refuge, cette situation rappelle, sous certains aspects, celle des demandeurs d'asile, qui attendent de voir leur requête examinée. Grâce aux écrits de Polybe, nous pouvons constater que cette situation se rapproche des processus collectifs de décision et de recours qui ont pu émerger dans d'autres lieux de refuge liminaux, tels des sanctuaires, même à un degré moindre. Comme nous l'avons déjà vu, l'historien Polybe, qui relate leurs exploits, avait ses propres raisons pour présenter les délibérations des mercenaires et leur processus de décision, sous un angle particulier : celui d'un populisme véhément, qu'il trouvait détestable[85]. Toutefois, quelle que soit la nature du processus organisationnel de ce groupe, c'est ce que cette nouvelle entité est capable d'accomplir qui présente un intérêt. Ces mercenaires, de diverses origines et de langues différentes, n'ont pas attendu passivement ; ils ont contesté la situation d'attente dans laquelle ils se trouvaient. En trouvant un terrain d'entente, ils ont acquis la puissance nécessaire pour partir en guerre contre Carthage et trouver des alliés à l'extérieur, au-delà de leur groupe de mercenaires, pour grossir leurs rangs. À Sicca, comme dans le mythique sanctuaire argien d'Eschyle ou dans l'asile de Romulus qui deviendra la future Rome, on ne trouve pas d'états d'exception dénués d'agentivité, mais un maillage dynamique et le creuset de nouvelles politiques d'exception.

Politiques d'exception

Aujourd'hui, les périodes où le temps est suspendu sont extrêmement longues, non seulement à cause des camps de réfugiés, mais aussi en raison des obstacles à la mobilité à proprement parler. Bien qu'elle soit protégée par l'article 13 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, la liberté de circulation ne doit pas être comprise comme un simple droit, mais comme un élément indissociable de l'être humain. Selon De Genova, il s'agit d'un « préalable indispensable à l'exercice, libre et déterminé, de pouvoirs créatifs et fructueux [traduction CICR] » et sur lequel se fondent toutes les pratiques sociales[86]. En dépit du refus de reconnaître une liberté de mouvement, dès lors qu'elle se heurte en soi à la souveraineté de l'État[87], on peut voir apparaître, dans des espaces liminaux à l'instar d'un camp qui suscite une agentivité par la contrainte, des systèmes qui permettent aux communautés, au-delà de la simple survie, de s'organiser tout en échappant à la banalisation. Ce dernier exemple va illustrer les mécanismes de l'agentivité qui naît de la contrainte au vingt-et-unième siècle. Les politiques d'exception sont nées des camps de réfugiés en Palestine. Elles apparaissent au travers d'initiatives comme le projet *Collective Dictionary*, un modèle de constitution dynamique qui a été établi grâce au programme *Campus in camps*[88].

85 Polybe, livre I, LXVI-LXVII.
86 N. De Genova, *op. cit*. note 16, p. 39.
87 *Ibid*., p. 39.
88 Campus in Camps, disponible sur : www.campusincamps.ps (tous les liens Internet ont été vérifiés en 2020).

L'une des études publiées dans le cadre de ce projet, intitulé *The Suburb*, traite de ce qui peut apparaître, à première vue, une situation aberrante[89]. En 2012, un nouveau quartier fut créé en bordure du camp de réfugiés de Dheisheh notamment, mais pas seulement, par des réfugiés qui, en raison du manque d'espace, avaient fui ce camp de Dheisheh, un camp établi en 1949 pour 3 000 personnes, mais qui en accueille aujourd'hui 15 000[90]. Ce nouveau quartier était aussi grand que les villages et les villes des environs, telle Doha. Il ne fut donc guère surprenant que le conseil municipal du village adjacent d'Irtas propose à ce quartier de le rejoindre pour relever de sa compétence[91]. Cependant, la communauté d'Al-Shuhada refusa cette offre et préféra demander son rattachement au camp, une demande apparemment impossible. Ceci est en théorie inconcevable, en raison des contraintes liées à la délimitation territoriale définie par l'ONU pour la protection du camp.

Dans leur enquête sur cette situation manifestement absurde, les auteurs de l'étude ont esquissé des pratiques fragiles et évolutives, qui font du camp le berceau de politiques innovantes et influentes, voire d'exception. Ils repèrent des mécanismes naissants où se côtoient la nécessité de survivre et celle de porter la voix des réfugiés, sans toutefois banaliser l'existence du camp. Les habitants d'Al-Shuhada voulaient que leur quartier fasse partie du camp, car c'est là qu'ils pensaient être le mieux représentés, protégés et entendus, au-delà du camp, en Palestine et ailleurs. Cette énergie défie d'une part la pensée d'Arendt sur les réfugiés, essentiellement décrits comme dépourvus de leur agentivité politique et, d'autre part, celle d'Agamben, qui voit le camp comme un état d'exception dépolitisé. Au contraire, comme l'a observé l'architecte et pédagogue Alessandro Petti, « la durée exceptionnellement longue de ce site, a paradoxalement créé les conditions de sa transformation : d'un espace uniquement humanitaire à un espace politique agissant [traduction CICR][92] ». Ceci remet en question aussi le modèle classique de la cité, comprise comme premier cadre de l'espace politique. Comme les auteurs l'expliquent dans l'étude *The Suburb*[93] :

> L'étude de ce quartier permet de mettre en exergue quelques aspects de ses forces et de ses réalisations, autant de résultats sur lesquels nous pouvons fonder notre récit. Pour prouver que les réfugiés ont un droit au retour, nous pouvons montrer tout ce qu'ils sont parvenus à accomplir pendant leur exil, plutôt qu'ils nous soient présentés uniquement comme des victimes, pauvres et vulnérables [traduction CICR].

89 Qussay Abu Aker et Ahmad Al Lahham, *The Suburb: Transgressing, Boundaries* Campus in Camps, camp de réfugiés de Dheisheh, 2013, disponible sur : www.campusincamps.ps/projects/05-the-suburb/.
90 Données au 14 juin 2017 : voir UNRWA, « Dheisheh Camp », disponible sur : www.unrwa.org/where-we-work/west-bank/dheisheh-camp.
91 Q. Abu Aker et A. Al Lahham, *op. cit.* note 89, p. 24.
92 *Ibid.*, p. 9.
93 *Ibid.*, p. 69.

Conclusion

Non seulement plus de 2 000 ans séparent l'ancienne cité de Sicca et l'actuel camp de Dheisheh, mais les conditions de leur création et de leur activité sont assez peu comparables. Leur point commun réside dans leur existence apparemment transitoire et hors du temps, où une agentivité issue de la contrainte donne naissance à des politiques d'exception. Bien que ni la cité ni le camp n'aient été reconnus comme une communauté politique, leurs membres ont su donner du sens à leurs actions et à leurs discours, lesquels caractérisent une telle communauté[94]. Que ces communautés soient des pionnières ou qu'elles constituent une menace, elles bousculent le modèle classique de la cité en tant que premier espace politique et requièrent l'engagement des acteurs de l'État-nation. Elles invitent à examiner la manière dont des acteurs extra-étatiques peuvent participer directement aux institutions internationales et à l'élaboration des dispositifs juridiques. De telles initiatives que l'on observe dans des camps de réfugiés, supposées éphémères, revêtent un caractère de plus en plus permanent et durable : certains camps en Palestine qui existent depuis près de soixante-dix ans – et ce ne sont que les plus connus –, sont en train de rapidement devenir une part du patrimoine. Pourtant, le « droit d'avoir des droits », comme l'affirmait Arendt, reste encore limité par un droit international centré sur les États, en dépit des avancées dans l'institutionnalisation des normes relatives aux droits de l'homme[95]. Pendant combien de temps encore croyons-nous que ces personnes vont accepter de vivre dans ces états transitoires, dans ce camp ou dans d'autres, alors que la plupart des gens n'en a jamais entendu parler, comme c'est le cas du gigantesque camp de réfugiés de Dadaab qui, par sa taille, équivaut à la deuxième plus grande « ville » du Kenya[96] ? Cette situation n'a plus rien d'éphémère ou d'exceptionnel, un double langage insoutenable. En revanche, en reconnaissant l'agentivité des personnes qui sont déplacées, à notre époque et dans l'histoire, il devient possible d'en explorer sa force et ses différentes expressions. En procédant ainsi, il est possible d'ouvrir des perspectives vers des modes d'engagement fondés sur de nouveaux modèles sociopolitiques, qui naissent de conditions exceptionnelles et qui ne sont ni idéalistes, ni réactionnaires. Ceci oblige à repenser le modèle d'une agentivité politique, en favorisant une redéfinition de la politique en des termes qui permettent de dépasser le concept de nationalité[97]. C'est en s'appuyant sur le profond savoir-faire intergénérationnel et la créativité des populations qui ont vécu cette expérience et qui représentent plusieurs dizaines de millions de personnes, qu'il sera possible de dépasser la compréhension qu'ont les États et qui semble intangible, des droits et du pouvoir.

94 Sur les « sans droits », voir H. Arendt, *op. cit*. note 11.
95 *Ibid*. Voir A. Gundogdu qui reprend les arguments d'Arendt dans un sens inverse, pour aborder les pratiques qui remettent de plus en plus en question ces contraintes, *op. cit*. note 11.
96 Ben Rawlence, *City of Thorns: Nine Lives in the World's Largest Refugee Camp*, Portobello Books, Londres, 2016.
97 La nécessité d'un tel progrès est également exprimée par Nicholas De Genova *in* « The Queer Politics of Migration: Reflections on "Illegality" and Incorrigibility », *Studies in Social Justice*, vol. 4, n° 2, 2010. Pour une remise en question de la nationalité par le droit du sol (et du « prétendu » droit du sol), voir B. Rawlance et J. Stevens, op. cit. note 74.

Volume 99 Sélection française 2017/1

REVUE INTERNATIONALE de la Croix-Rouge

Répondre aux besoins de protection et d'assistance des migrants : l'approche de la migration par le CICR

Stéphanie Le Bihan*

Stéphanie Le Bihan est responsable des questions de migration au Comité international de la Croix-Rouge.

Traduit de l'anglais

Résumé

La vulnérabilité des migrants et les menaces auxquelles ils sont exposés au cours de leur périple, que ce soit sur terre, en mer ou dans les pays où ils se sont installés, soulèvent d'importantes préoccupations humanitaires qui ne peuvent être ignorées. Compte tenu de la nature transrégionale de la migration, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et d'autres composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (le Mouvement) tirent parti de leur présence tout au long des routes migratoires pour contribuer à la réponse humanitaire et alléger les souffrances des migrants vulnérables. L'une des forces du Mouvement réside dans sa proximité avec les migrants vulnérables, grâce à son solide réseau d'intervenants expérimentés présents tout au long des routes migratoires. Cet article a pour but d'exposer le point de vue du CICR et son approche de la migration. L'auteure y explique que la réponse du CICR est dictée par les besoins humanitaires et souligne que ces besoins peuvent être considérablement réduits lorsque les États se conforment à leurs engagements en vertu du droit international et qu'ils adoptent et mettent en œuvre des politiques tenant compte des besoins de protection et d'assistance des migrants. Cet article prend acte des réalités humaines, diverses et

* L'auteure remercie Pilar Gimeno, Guilhem Ravier, Helen Obregón Gieseken et Catherine-Lune Grayson pour leurs précieux commentaires sur les versions antérieures de cet article.

complexes, que recèlent la migration et expose les principaux problèmes de protection et d'assistance auxquels les migrants sont confrontés dans des pays et des régions où le CICR est présent.

Mots clés : migrants, migration, asile, vulnérabilité, immigration, détention, liens familiaux, migrants disparus, services médico-légaux, usage de la force, non-refoulement, Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

Introduction

La migration[1] est un phénomène mondial complexe, faisant partie intégrante de l'histoire de l'humanité. Plus de 224 millions de personnes dans le monde sont des migrants[2]. Bien que la plupart d'entre eux arrivent sains et saufs dans leur pays de destination et s'intègrent dans leur nouvelle communauté, nombre d'entre eux se retrouvent confrontés à des difficultés et à avoir besoin de protection et d'assistance pour effectuer leur voyage depuis leur pays d'origine vers leur pays de destination, en passant, bien souvent, par d'autres pays. La migration est un véritable défi, qui n'est ni nouveau ni limité à une certaine région du monde. Ses causes sont nombreuses et souvent multiformes. La migration peut être volontaire ou involontaire, mais, la plupart du temps, elle procède d'un mélange de choix et de contraintes parmi lesquelles des conflits armés et d'autres situations de violence, des persécutions, des violations des droits de l'homme, la pauvreté, les effets du changement climatique et le désir de retrouver des membres de leur famille vivant à l'étranger. Quels que soient les motifs les ayant poussés à partir, les migrants peuvent se retrouver fragilisés à un moment ou à un autre de leur voyage, les vulnérabilités et les risques rencontrés pouvant varier tout au long de leur itinéraire. Un nombre considérable de migrants continuent de risquer leur vie en quête de sécurité et d'un avenir meilleur pour eux-mêmes et pour leur famille. Beaucoup voyagent dans des conditions extrêmement périlleuses et parcourent de très longues distances ; dans le cas de la migration

1 Aux fins du présent article, le terme « migration » est employé au sens de « migration internationale ». Le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (le Mouvement) décrit les migrants comme « des personnes qui quittent ou fuient leur lieu de résidence habituel… en quête de possibilités ou de perspectives meilleures et plus sûres. La migration peut être volontaire ou involontaire mais, la plupart du temps, elle procède d'un mélange de choix et de contraintes ». Voir Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR), « Politique relative à la migration », novembre 2009, disponible sur : https://www.ifrc.org/Global/Governance/Policies/migration-policy-fr.pdf (toutes les références Internet ont été vérifiées en août 2020). Voir également la partie ci-dessous, « L'approche du CICR face à la vulnérabilité ».

2 Soit environ 3,3 % des 7 milliards d'individus recensés dans le monde. La proportion de migrants par rapport à la population mondiale est restée relativement stable au cours des cinquante dernières années. Pour en savoir plus, voir Organisation des Nations Unies (ONU), *Rapport sur la migration internationale 2015*, UN Doc. ST/ESA/SER.A/384, Département des affaires économiques et sociales, Division de la population, septembre 2016, disponible en anglais sur : http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2015.pdf.

irrégulière[3], les personnes se retrouvent souvent en situation de grande vulnérabilité et peuvent être détenues ou déportées. Au niveau mondial, on ne connaît pas le nombre exact de migrants qui ont péri ou disparu au cours de leur voyage (au moins 5 000 rien qu'en Méditerranée en 2016[4]).

Alors que la question du durcissement des politiques migratoires au cours des dernières années fait débat[5], il est indéniable qu'un grand nombre d'États adoptent des mesures destinées à empêcher et à dissuader des ressortissants étrangers de venir sur leur territoire, en instaurant notamment de nouvelles barrières aux frontières, en recourant systématiquement à la détention et en limitant les droits des migrants dans les pays hôtes. Ces stratégies de confinement et autres politiques qui visent essentiellement à empêcher les mouvements de migrants rendent la situation encore plus pénible et engendrent de grandes souffrances.

Des études montrent qu'un recours excessif au renforcement de la sécurité aux frontières et à des politiques anti-migratoires n'empêche pas les personnes de partir de leur pays dès lors que la migration est perçue comme la meilleure ou la seule solution[6]. Certains rapports montrent, par exemple, que des mesures de contrôle aux frontières plus strictes, loin de dissuader les migrants d'entreprendre leur voyage, les obligent en fait à emprunter des itinéraires plus longs et plus dangereux, les exposant ainsi à de plus grands risques[7]. Plus précisément, lorsque des conflits armés font rage et que les moyens légaux pour atteindre un lieu sûr deviennent plus étroits, les personnes continuent de se tourner vers les seules solutions qui se présentent à elles, quels que soient les risques encourus.

La détresse des migrants est une préoccupation majeure pour le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (le Mouvement) dans son ensemble[8]. Traditionnellement,

3 Cette expression est utilisée par le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) pour décrire les mouvements d'individus qui ne sont pas ou qui ne sont plus, autorisés à séjourner, entrer ou résider sur le territoire d'un pays dont ils ne sont pas ressortissants (pays de transit ou de destination). Cette expression désigne donc à la fois les migrants qui sont entrés sur un territoire sans l'autorisation nécessaire et ceux dont le permis de séjour ou le visa a expiré.

4 Voir, par exemple, les derniers chiffres mondiaux enregistrés par le projet de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) sur les migrants disparus, disponible sur : https://missingmigrants.iom.int/latest-global-figures. Comme cela est indiqué, ces chiffres ne sont que des estimations.

5 Voir, par exemple, Hein De Haas, Katharina Natter et Simona Vezzoli, « Growing Restrictiveness or Changing Selection? The Nature and Evolution of Migration Policies », *International Migration Review*, automne 2016, disponible sur : https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/imre.12288.

6 Voir, par exemple, le rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants, François Crépeau, *Tabler sur la mobilité au cours d'une génération : suite donnée à l'étude régionale sur la gestion des frontières extérieures de l'Union européenne et ses incidences sur les droits de l'homme des migrants*, Doc. NU A/HRC/29/36, 8 mai 2015.

7 Hein de Haas, « There Is No "Silver Bullet" Migration Policy », 16 décembre 2016, disponible sur : http://heindehaas.blogspot.com/2016/12/there-is-no-silver-bullet-migration.html. Voir également les rapports du Washington Office on Latin America (WOLA) : Maureen Meyer, Adam Isacson et Carolyn Scorpio, *Not a National Security Crisis: The U.S.-Mexico Border and Humanitarian Concerns, Seen from El Paso*, WOLA, octobre 2016 ; Adam Isacson, Maureen Meyer et Hannah Smith, *Increased Enforcement at Mexico's Southern border – An Update on Security, Migration, and U.S. Assistance*, WOLA, novembre 2015.

8 Le Mouvement est constitué des 191 Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Sociétés nationales), de la FICR et du CICR. Les trois composantes du Mouvement, conformément à

le CICR est connu pour son travail humanitaire auprès des victimes de conflits armés et d'autres situations de violence. On connait moins son action en faveur des migrants vulnérables[9].

Le CICR est présent depuis longtemps dans un grand nombre de pays que les gens fuient. C'est souvent le non-respect des règles du droit international humanitaire (DIH) applicables en situation de conflit armé et du droit international des droits de l'homme (DIDH) qui forcent les personnes à fuir à l'intérieur de leur pays[10] ou à l'étranger[11]. Les conflits prolongés et leurs effets domino peuvent aussi entraîner des déplacements de population[12]. L'action du CICR montre que le renforcement de

leurs mandats respectifs, leurs rôle et compétences spécifiques, coopèrent étroitement et coordonnent leurs efforts pour répondre aux besoins de protection et d'assistances des migrants vulnérables de manière complémentaire. Le CICR joue un rôle directeur dans les activités protection du Mouvement, notamment en visitant les migrants détenus et en rétablissant les liens familiaux. Pour en savoir plus, voir, par exemple, Conseil des délégués du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Résolution 5, « Migration internationale », 24 novembre 2007, disponible sur : https://www.icrc.org/fr/doc/resources/documents/publication/p1108.htm.

9 L'expression « migrants vulnérables » est utilisée par le CICR pour désigner les migrants nécessitant une assistance et une protection humanitaires. Ceci comprend les migrants dont la vie est menacée car ils se retrouvent dans une situation de conflit armé ou dans une autre situation de violence, qu'ils sont en détresse en mer ou sur terre, ou qu'ils sont privés d'accès à des services essentiels. Cette expression couvre aussi des catégories spécifiques de personnes, comme les enfants, les personnes âgées, les personnes handicapées et les victimes de traite.

10 Le présent article traite uniquement des personnes qui fuient leur pays d'origine ou leur lieu de résidence habituel, mais n'évoque pas la situation des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDI). Le Mouvement a fait le choix délibéré d'appeler à ce que les politiques et les actions menées en faveur des migrants et des déplacés internes soient mieux définies et a élaboré deux approches opérationnelles distinctes afin de distinguer les facteurs de vulnérabilité et les risques auxquels sont exposés les déplacés internes et les migrants, de répondre à leurs besoins respectifs de protection et d'assistance, en rappelant que des cadres juridiques différents peuvent s'appliquer. Voir FICR, *op. cit*. note 1 ; Conseil des délégués du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Résolution 5, « Politique du Mouvement relative au déplacement interne », Nairobi, novembre 2009, disponible sur : https://shop.icrc.org/politique-du-mouvement-relative-au-deplacement-interne-resolution-5-du-conseil-des-delegues-2009.html. Voir *infra*, note 11 pour en savoir plus.

11 Le déplacement interne peut être la première étape d'une migration hors des frontières, notamment parce que les PDI peuvent ne pas trouver la sécurité et la protection dans leur propre pays ou n'avoir aucune perspective de solution durable. Par ailleurs, des migrants rapatriés (y compris des réfugiés) peuvent devenir (ou redevenir) des déplacés internes si leur retour dans leur pays d'origine est prématuré ou involontaire, en particulier s'ils sont rapatriés pour vivre à nouveau dans des conditions d'insécurité. Cependant, il est important de ne pas systématiquement établir un lien entre déplacement interne et migration. La situation et les besoins des PDI ne devraient pas être examinés exclusivement sous le prisme de la migration. En effet, deux tiers du nombre total de personnes contraintes au déplacement dans le monde en raison d'un conflit armé, d'une autre situation de violence, de persécutions ou de violations des droits de l'homme, ne franchissent pas une frontière internationale et restent dans leur pays d'origine. Pour plus d'informations, voir le rapport de l'Agence des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) intitulé *Global Trends: Forced Displacement in 2016*, Genève, 2017, disponible en anglais sur : www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5943e8a34/global-trends-forced-displacement-2016.html.

12 Pour en savoir plus, voir *Conflits prolongés et action humanitaire – Quelques expériences récentes du CICR*, Genève, 2016, p. 17, disponible sur : https://www.icrc.org/fr/publication/4265-protracted-conflict-and-humanitarian-action-some-recent-icrc-experiences.

la protection de la population civile par un plus grand respect du DIH[13] et des droits de la personne[14] pourrait contribuer à prévenir et à limiter les déplacements forcés[15].

Cependant, en mettant uniquement l'accent sur les déplacements forcés, on ne prend pas en compte le sort d'un grand nombre de migrants qui n'ont pas fui en raison d'un conflit ou de violences, mais parce qu'ils se trouvaient dans des situations extrêmement précaires. Ils n'étaient pas forcément vulnérables lorsqu'ils ont quitté leur pays d'origine, mais ont pu le devenir pendant leur voyage. Par ailleurs, les migrants peuvent être encore plus « invisibles », en particulier lorsque, en chemin, ils se retrouvent pris dans des conflits armés ou d'autres situations de violence. En effet, de nombreux migrants vivent dans des pays, ou sont amenés à traverser des pays, qui sont affectés par un conflit armé ou d'autres situations de violence, en diverses régions du monde. Tous les migrants qui se trouvent dans des pays affectés par un conflit armé font, en principe, partie de la population civile et, à ce titre, sont protégés par le DIH[16] ; ils bénéficient des actions que mène le CICR en faveur de tous les civils et leurs vulnérabilités spécifiques sont prises en compte.

Outre l'action opérationnelle du CICR dans les conflits armés et autres situations de violence, son expertise dans le domaine de la protection et sa présence tout au long des routes migratoires contribuent à la réponse humanitaire apportée aux besoins des migrants vulnérables. De concert avec les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (les Sociétés nationales), le CICR s'efforce de réduire les vulnérabilités des personnes sur les routes migratoires et d'atténuer certaines conséquences humanitaires liées à la migration, empêchant ainsi que les migrants et leurs familles ne souffrent davantage. En toutes circonstances, une particulière attention est portée à la résilience et la capacité des communautés de migrants, ainsi qu'aux stratégies visant à tirer parti des mécanismes d'adaptation existants.

13 Le DIH interdit expressément les déplacements forcés de civils pour des raisons liées à un conflit armé, sauf lorsque la sécurité des civils concernés ou que d'impérieuses raisons militaires l'exigent. De plus, le respect d'autres règles du DIH, telles que l'interdiction des attaques dirigées contre des civils et des biens civils ou des attaques indiscriminées, l'interdiction d'utiliser la famine comme méthode de guerre contre les civils ou d'attaquer, de détruire, d'enlever ou de mettre hors d'usage des biens indispensables à la survie de la population civile, ainsi que se conformer aux règles relatives à la conduite des hostilités, peut éviter les déplacements.

14 Les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays interdisent le déplacement « arbitraire » des personnes, notamment en raison d'un conflit armé et de situations de violence généralisée.

15 L'expression « déplacement forcé », dans son sens large (différent du sens qui lui est donné par le DIH) désigne le fait pour des réfugiés et des demandeurs d'asile de franchir des frontières internationales. Il englobe également les déplacés internes. Elle inclut aussi les PDI. Elle comprend toutes les personnes qui, partout dans le monde, sont contraintes au déplacement en raison de persécutions, d'un conflit armé, de violence généralisée ou de violations des droits de l'homme. Voir, par exemple, HCR, *op. cit*. note 11. La Banque mondiale utilise également cette expression en lui donnant le même sens : voir Banque mondiale, « Forced Displacement: A Growing Global Crisis FAQs », 16 décembre 2015, disponible sur : https://www.worldbank.org/en/topic/forced-displacement. Pour la signification de cette expression en vertu du DIH, voir *op. cit*. note 13.

16 Pour en savoir plus, voir Helen Obregón Gieseken, « La protection des migrants selon le droit international humanitaire », dans ce numéro de la *Sélection française* de la *Revue*. Voir aussi la partie ci-dessous, « Principales questions relatives à la protection et action du CICR en faveur des migrants vulnérables ».

Ce sont ainsi plus de soixante délégations du CICR qui travaillent auprès de migrants vulnérables, que ce soit dans le cadre de programmes généraux ou plus ciblés[17]. Ce travail témoigne des défis liés à la migration présents dans toutes les régions – avec des points communs et des différences – qui appellent des réponses contextualisées et individualisées fondées sur les besoins et les vulnérabilités propres aux migrants[18]. Au cours des dernières années, l'engagement du CICR auprès des migrants vulnérables a évolué, prenant appui sur les divers domaines d'expertise du CICR, tels que le rétablissement des liens familiaux (notamment la recherche de personnes disparues et l'accompagnement de leurs familles), la prise en charge digne et adéquate des dépouilles mortelles ainsi que d'autres services humanitaires de médecine légale et des activités pour les migrants détenus. Le CICR ne cherche ni à empêcher, ni à encourager la migration, mais entretient un dialogue avec les autorités pour faire en sorte que les droits des migrants soient respectés tout au long de leur parcours. Bien que le CICR ne soit pas une organisation dédiée aux migrations et qu'il n'ait pas vocation à le devenir, il est déterminé à remplir son rôle d'organisation humanitaire de référence dans le domaine de la protection, s'appuyant sur son expérience du terrain et sur son savoir-faire dans la réponse aux besoins des personnes. Il s'efforce principalement de combler les lacunes qui existent en matière de protection et d'assistance tout au long des routes migratoires, en travaillant en coopération avec les Sociétés nationales[19] et en réduisant, lorsque ceci est possible, la vulnérabilité des migrants et leur exposition aux risques, en encourageant par exemple les migrants à prendre soin d'eux[20] et en les aidant à rétablir et à maintenir le contact avec leur famille.

Le CICR entretient un dialogue bilatéral et confidentiel avec toutes les autorités concernées pour faire en sorte que les États remplissent leurs obligations de protéger les vies, de préserver la dignité et d'atténuer les souffrances des migrants vulnérables. Il participe aussi aux discussions sur les politiques migratoires dans différentes instances multilatérales, régionales et mondiales, afin de veiller à ce que ces politiques soient respectueuses des obligations des États en vertu du droit national et international et conformes aux considérations humanitaires.

Cet article présente l'approche du CICR face à la migration ainsi que ses principales préoccupations au regard de la protection et montre que même si le CICR peut répondre à certains besoins humanitaires, il est nécessaire que les États s'engagent plus fermement à adopter et à mettre en œuvre des politiques qui ne provoquent pas des souffrances supplémentaires.

17 Soulignons que la migration figure parmi les priorités de la Stratégie institutionnelle du CICR 2015-2018. Voir CICR, *Stratégie institutionnelle 2015-2018*, 18 juin 2014, disponible sur : https://www.icrc.org/fr/publication/4203-strategie-du-cicr-2015-2018.

18 Pour en savoir plus sur les activités du CICR, voir les fiches régionales relatives aux activités du CICR en faveur des migrants disponibles sur : https://www.icrc.org/fr/nos-activites/les-migrants.

19 Pour un aperçu des activités du CICR à travers le monde, en faveur des migrants vulnérables et de leurs familles, voir CICR, *Activités en faveur des migrants*, brochure disponible sur : https://www.icrc.org/fr/publication/4246-activities-migrants.

20 Voir, par exemple, CICR, « Mexique et Amérique centrale : conseils pratiques aux migrants », août 2016, brochure disponible sur : https://www.icrc.org/fr/document/mexique-et-amerique-centrale-conseils-pratiques-aux-migrants.

L'approche du CICR face à la vulnérabilité

En l'absence d'une définition universellement reconnue, le CICR et les autres composantes du Mouvement décrivent les migrants comme des personnes qui se trouvent hors de leur pays d'origine ou de leur lieu de résidence habituel[21]. Il peut s'agir, par exemple, de travailleurs migrants[22] ou de migrants considérés par les pouvoirs publics comme étant en situation irrégulière. Il peut aussi s'agir de réfugiés, de demandeurs d'asile et/ou de personnes apatrides ayant droit à une protection spéciale en vertu du droit international[23]. La description donnée par le Mouvement se veut délibérément large pour inclure toutes les personnes qui quittent ou fuient leurs foyers en quête de perspectives plus sûres ou meilleures et qui peuvent se retrouver en situation de détresse et avoir besoin de protection ou d'une assistance humanitaire.

Le CICR s'appuie sur cette description large pour englober sans discrimination l'ensemble des préoccupations humanitaires liées à la migration et disposer d'une marge de manœuvre suffisamment souple pour répondre aux situations, souvent complexes, dans lesquelles se trouvent les migrants. Il cherche à tenir compte du fait que, souvent, les voyages ne sont pas linéaires et comportent un grand nombre de risques, de craintes et d'incertitudes ; des migrants qui n'étaient pas forcément vulnérables lorsqu'ils ont quitté leur pays d'origine peuvent le devenir pendant leur voyage ou dans le pays de destination. La valeur ajoutée spécifique du CICR se trouve dans cette approche singulière de la vulnérabilité.

Cette approche entend embrasser toute la complexité des schémas migratoires. Elle reconnaît que la « migration mixte » ou les « flux mixtes » concernent des personnes qui ont des profils différents en termes de protection, des besoins divers, des motifs de migration variés, qui peuvent être réfugiés, demandeurs d'asile et autres migrants empruntant les mêmes routes et moyens de transport, généralement de manière clandestine. Le concept de « flux mixtes » est utilisé pour montrer la présence, dans ces mouvements, de personnes qui ont droit à une protection internationale et d'autres qui n'y ont pas droit. Plus généralement, l'essentiel du débat actuel sur la migration tend à établir une distinction entre les déplacements « volontaires » et les déplacements « forcés ». Toutefois, cette distinction n'est pas aussi évidente qu'il y paraît et déterminer qui a besoin de protection s'avère plus compliqué que simplement distinguer entre les réfugiés et ceux qui ne le sont pas. Par exemple, il arrive que des personnes fuyant un conflit armé ou une autre situation de violence ne soient pas reconnues par tous les États comme pouvant prétendre au

21 Voir FICR, *op. cit*. note 1.

22 L'expression « travailleurs migrants » est définie à l'article 2.1 de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, Doc. NU, A/RES/45/158, 18 décembre 1990 (entrée en vigueur le 1er juillet 2003).

23 Pour en savoir plus, voir, notamment, la Convention relative au statut des réfugiés, 189 R.T.N.U 137, 28 juillet 1951 (entrée en vigueur le 22 avril 1954) (Convention sur les réfugiés) ; le Protocole relatif au statut des réfugiés, 606 R.T.N.U. 267, 31 janvier 1967 (entré en vigueur le 4 octobre 1967) (Protocole de 1967) ; la Convention relative au statut des apatrides, 360 R.T.N.U. 117, 28 septembre 1954 (entrée en vigueur le 6 juin 1960), et la Convention sur la réduction des cas d'apatridie, 989 R.T.N.U. 175, 30 août 1961 (entrée en vigueur le 13 décembre 1975).

statut de réfugié conformément à la Convention de 1951, tout en ayant cependant besoin d'une protection (internationale) et qu'il leur soit impossible de retourner dans leur pays en toute sécurité.

Utiliser cette description large nous permet de mettre l'accent sur toutes les protections auxquelles les personnes ont droit en vertu de divers instruments du droit international. En particulier, tous les migrants ont droit à la protection offerte par le DIDH[24]. Aussi, dans son approche, le CICR souligne que tous les individus ont des droits et qu'ils ne doivent pas se retrouver dans un vide juridique ou dépourvus d'une protection.

L'action du CICR vise à garantir que les personnes bénéficient de toute la protection à laquelle elles ont droit à titre individuel en vertu du droit international, conformément à leur statut juridique (par exemple, la protection spéciale accordée à certaines catégories de personnes telles que les réfugiés et les demandeurs d'asile[25]) et/ou selon les circonstances particulières dans lesquelles elles se trouvent (par exemple, protection en vertu du droit international humanitaire en cas de conflit armé). Il s'agit d'une approche personnalisée qui respecte les droits de chaque individu, y compris ceux des migrants en situation irrégulière, et qui prend acte du fait que certaines catégories de migrants ont droit à une protection juridique plus large (réfugiés, demandeurs d'asile et personnes apatrides).

L'approche du CICR ne vise pas à prendre en charge tous les migrants, mais se concentre plutôt sur les personnes qui ont besoin de protection et d'assistance et qui sont particulièrement vulnérables, conformément aux Principes fondamentaux du Mouvement[26]. Ces principes, notamment l'humanité, l'impartialité, la neutralité et l'indépendance, sont essentiels pour élaborer une réponse qui traite des vulnérabilités sans discrimination. Pris ensemble, les Principes fondamentaux tiennent lieu de boussole pour le Mouvement pour une action humanitaire guidée exclusivement par les besoins des migrants vulnérables et l'aident à orienter ses activités dans l'environnement complexe et hautement politisé de la migration.

24 Pour en savoir plus sur la protection juridique des migrants en vertu du droit international, en particulier le DIDH, voir, par exemple, HCR, *Rapport sur la Promotion et protection des droits de l'homme des migrants dans le contexte des déplacements massifs*, Doc. NU, A/HRC/33/67, Genève, 2016 ; Rapport du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, *Situation des migrants en transit*, Doc. NU, A/HRC/31/35, Genève, 2016 ; HCDH, *Principes et directives recommandés sur les droits de l'homme aux frontières internationales*, Rapport du Secrétaire général des Nations Unies sur la Protection des migrants, Genève, 2014.

25 Les réfugiés et les demandeurs d'asile ont droit, outre la protection générale du DIDH et d'autres corpus du droit international, d'une protection spéciale en vertu du droit international des réfugiés. La Convention sur les réfugiés de 1951 et son Protocole de 1967, qui accordent aux réfugiés et aux demandeurs d'asile des droits spécifiques et des normes minimales de traitement, sont les principaux instruments juridiques de référence . Voir *op. cit*. note 23.

26 Voir le numéro thématique de la *Revue internationale de la Croix-Rouge* sur « Les principes guidant l'action humanitaire », *Sélection française* 2015/1 et 2, vol. 97, n° 897–898 et plus particulièrement l'article de Jérémie Labbé et Pascal Daudin « L'application des principes humanitaires : réflexion sur l'expérience du Comité international de la Croix-Rouge », disponible sur : https://international-review.icrc.org/fr/articles/lapplication-des-principes-humanitaires-reflexion-sur-lexperience-du-comite-international.

Principales préoccupations relatives à la protection et action du CICR en faveur des migrants vulnérables

De nombreux migrants sont confrontés à de grandes difficultés qui peuvent affecter leur intégrité physique, leur santé mentale, ainsi que leur bien-être et celui de leur famille. Tout au long de leur itinéraire, les migrants sont des proies faciles pour les abus et l'exploitation et ils sont confrontés à un nombre incalculable d'autres risques. Certains migrants perdent le contact avec leur famille ; nombre d'entre eux sont victimes d'accidents ou tombent gravement malades, sans pouvoir accéder à des soins médicaux ; d'autres sont détenus pour être entrés ou avoir séjourné clandestinement dans un pays. D'autres encore sont victimes de discrimination lorsqu'ils demandent de l'aide. Chaque année, des milliers de migrants meurent ou disparaissent pendant leur voyage, laissant leur famille dans l'angoisse.

Garantir la protection le long des routes migratoires reste une priorité pour le CICR, en particulier lorsque les migrants se retrouvent bloqués dans un pays affecté par un conflit armé, ce qui peut les exposer à de nouveaux et plus grands risques. Les migrants se trouvant dans des pays affectés par un conflit armé sont généralement considérés comme faisant partie de la population civile et ont donc droit à la pleine protection accordée aux civils en vertu du DIH[27]. De plus, les étrangers sont souvent, dans ces circonstances, les plus vulnérables de la population civile. Ils sont exposés à un plus grand risque de violences et d'abus et sont souvent les premières victimes de groupes divers qui cherchent à tirer parti de leur vulnérabilité. Dans les situations de conflit armé, leur vulnérabilité peut être exacerbée du fait qu'ils ne parlent pas la langue du pays dans lequel ils se trouvent[28], ou parce qu'ils sont victimes de discrimination dans l'accès à des services essentiels comme les soins de santé ou à une assistance. Par ailleurs, les migrants peuvent être placés en détention et risquent même d'être transférés dans des pays où ils peuvent craindre d'être victimes de violations de certains droits fondamentaux[29]. Les familles des migrants dans les pays d'origine et dans la diaspora peuvent aussi souffrir de ne pas avoir de nouvelles de leurs proches, en particulier lorsqu'elles savent qu'ils peuvent se trouver dans une situation de conflit armé. Certains migrants peuvent aussi n'avoir qu'un soutien consulaire limité. C'est principalement dans ces circonstances que le CICR intervient auprès des migrants vulnérables et de leurs familles.

27 Cette protection peut être perdue s'ils participent directement aux hostilités et pendant toute la durée de cette participation. Par ailleurs, dans les conflits armés internationaux, un migrant peut, selon sa nationalité, ou s'il est considéré comme un réfugié ou un apatride au sens du DIH, avoir droit également à la protection spéciale accordée à certaines catégories d'étrangers sur le territoire d'une partie au conflit ou en territoire occupé. Pour en savoir plus, voir Helen Obregón Gieseken, « La protection des migrants selon le droit international humanitaire », dans ce numéro de la *Sélection française* de la *Revue*.

28 Souvent, les informations ne sont pas transmises aux migrants dans une langue qu'ils comprennent, ce qui leur interdit de prendre des décisions éclairées, ou ils ne bénéficient pas d'une aide adéquate pour faire connaître leurs besoins. Pour plus d'informations, voir par exemple, Traducteurs sans frontières, « Putting Language on the Map in the European Refugee Response », rapport de recherche, septembre 2017, disponible sur : https://translatorswithoutborders.org/wp-content/uploads/2017/04/Putting-language-on-the-map.pdf.

29 Pour plus d'informations, voir la partie ci-dessous « Retour des migrants ». Voir également CICR, « Note sur la migration et le principe de non-refoulement », dans ce numéro de la *Sélection française* de la *Revue*.

À plusieurs reprises, y compris lors de conférences internationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge[30], le Mouvement a rappelé l'ampleur croissante des besoins humanitaires liés à la migration et a réaffirmé son engagement pour soulager les souffrances des migrants vulnérables. Le CICR contribue à répondre aux besoins des migrants vulnérables, en aidant notamment à prévenir la séparation des familles, en rétablissant les liens familiaux, en veillant à la prise en charge digne et adéquate des dépouilles mortelles, ainsi qu'en menant des activités en faveur des migrants détenus et d'autres activités de protection. Ces domaines d'expertise s'inscrivent dans un dialogue protection (qui s'ajoute à la délivrance de services directs ou d'une assistance le cas échéant), rappelant aux autorités étatiques leurs obligations premières visant à protéger et assister les migrants vulnérables.

Le coût humanitaire de la détention pour des raisons liées à l'immigration[31]

Des politiques migratoires restrictives aboutissent souvent au recours à des mesures coercitives, notamment le placement systématique en détention, ainsi qu'à la pénalisation des infractions liées à la migration. Le placement systématique en détention des migrants en situation irrégulière, quelle que soit leur situation personnelle, est contraire au droit à la liberté et à la sécurité de tout individu, qui est l'un des droits les plus fondamentaux[32]. Les migrants peuvent être détenus pendant plusieurs mois, parfois plusieurs années, en attendant que leur statut soit déterminé ou qu'ils soient expulsés vers leur pays d'origine. Priver des personnes de leur liberté est une mesure grave qui a souvent de lourdes conséquences pour celles qui sont concernées. La détention peut réactiver un trauma ancien et exposer les migrants à de nouveaux traumatismes. En outre, les migrants détenus sont particulièrement vulnérables

30 Voir, par exemple, 30e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Résolution 1, « Ensemble pour l'humanité », 2007 ; 31e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Résolution 3, « Migration : garantir l'accès, la dignité, le respect de la diversité et l'intégration sociale », 2011. La migration était également une question centrale lors de la 32e Conférence internationale de 2015, lors de laquelle de nombreux événements ont été organisés et des engagements ont été pris, notamment celui de réaffirmer l'importance de mettre en œuvre la Résolution 3.

31 L'expression « détention des migrants » est employée par le CICR pour désigner la détention administrative motivée par l'entrée ou le séjour irréguliers sur un territoire national. Des migrants sont placés en détention administrative pour, par exemple, vérifier leur identité ou les empêcher de prendre la fuite pendant la procédure d'expulsion ou d'examen de leur statut.

32 Le droit à la liberté et à la sécurité de la personne est énoncé dans plusieurs instruments juridiques internationaux, comme la Déclaration universelle des droits de l'homme, AGNU, Rés. 217 A(III), 10 décembre 1948, art. 3 et 9, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 999 R.T.N.U. 171, 16 décembre 1966 (entré en vigueur le 23 mars 1976), art. 9.1. Au niveau régional, le droit à la liberté et à la sécurité de la personne est protégé par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, STE n° 5, 4 novembre 1950 (entrée en vigueur le 3 septembre 1953), art. 5 ; la Convention américaine relative aux droits de l'homme, 22 novembre 1969 (entrée en vigueur le 18 juillet 1978), art. 7 ; la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, CAB/LEG/67/3 Rév. 5, 21 ILM 58, 27 juin 1981 (entrée en vigueur le 21 octobre 1986), art. 6 et la Charte arabe des droits de l'homme, 15 septembre 1994, art. 14. Ce droit n'est pas absolu et n'interdit pas la détention ; en revanche, il exige que la détention ne soit pas illégale, autrement dit qu'elle soit fondée sur des motifs et des procédures prévus par la loi. En outre, le placement en détention ne doit pas être arbitraire.

dès lors qu'ils sont moins susceptibles de bénéficier d'un réseau d'entraide local ou de comprendre les procédures nationales, notamment celles relatives à la demande d'asile. Le CICR encourage les États à traiter la migration irrégulière comme une infraction administrative et non comme une infraction pénale[33]. La pénalisation de l'entrée ou du séjour irréguliers sur un territoire peut empêcher les migrants détenus d'avoir accès à des services spécialisés, en stigmatisant davantage les migrants irréguliers en tant que groupe et en leur interdisant ainsi de trouver l'aide sociale, médicale ou psychologique dont ils peuvent avoir besoin suite aux violences et aux mauvais traitements auxquels ils ont été précédemment exposés.

Le CICR visite les personnes détenues en raison de leur statut migratoire tant dans des établissements pénitentiaires que dans des centres réservés à leur détention administrative, le long des routes migratoires[34]. Il est témoin, au quotidien, des dommages profonds et susceptibles d'être irréversibles, causés par la détention sur la santé mentale et le bien-être des migrants[35]. De nombreuses études ont montré que la détention administrative est particulièrement néfaste, en particulier pour la santé mentale des migrants, en raison de l'incertitude liée à la procédure administrative et des craintes pour l'avenir. Ces craintes aggravent le traumatisme dont les migrants peuvent déjà souffrir[36]. Les migrants peuvent avoir des problèmes de santé, physiques et mentaux, préexistants qui pourraient être amplifiés par l'environnement carcéral. D'autres organisations humanitaires, comme Médecins Sans Frontières, se fondant sur leurs constats dans ce domaine, ont également fait part de leurs inquiétudes sur les effets préjudiciables de la détention sur la santé et le bien-être des migrants[37].

33 Pour en savoir plus, voir Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, *Promotion et protection de tous les droits de l'homme, civils, politiques, économiques, sociaux et culturels, y compris le droit au développement*, rapport du Groupe de travail sur la détention arbitraire, Doc. NU, A/HRC/7/4, 10 janvier 2008, par. 53. Voir également le rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants, François Crépeau, Doc. NU, A/HRC/20/24, 2 avril 2012, par. 13 ; Conclusion n° 44 (XXXVII) sur la Détention des réfugiés et des personnes en quête d'asile, adoptée par le Comité exécutif du HCR en 1986 ; HCR, *Principes directeurs relatifs aux critères et aux normes applicables à la détention des demandeurs d'asile et alternatives à la détention*, Genève, 2012, par. 32.

34 Le CICR travaille depuis de nombreuses années avec les migrants en situation irrégulière placés en détention dans le cadre de ses activités en faveur des détenus de manière générale. Cependant, ce n'est que récemment qu'il a commencé à mettre en œuvre des programmes spécifiques pour les migrants détenus dans des pays de transit ou de destination.

35 Le CICR offre également son expertise et un appui aux Sociétés nationales qui travaillent auprès des migrants détenus. Il organise des ateliers sur la détention liée à l'immigration qui sont l'occasion de discuter des bonnes pratiques et des moyens d'aider plus efficacement les migrants détenus.

36 Voir Mary Bosworth, « The Impact of Immigration Detention on Mental Health: A Literature Review », *in* Stephen Shaw, *Review into the Welfare in Detention of Vulnerable Persons: A Report to the Home Office by Stephen Shaw*, janvier 2016, Annexe 5 ; Janet Cleveland, Cécile Rousseau et Rachel Kronick, *The Harmful Effects of Detention and Family Separation on Asylum Seekers' Mental Health in the Context of Bill C-31*, mémoire présenté au Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration de la Chambre des Communes du Canada concernant le Projet de loi C-31, Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, avril 2012 ; Colin Neave, *Suicide and Self-Harm in the Immigration Detention Network*, rapport de l'Ombudsman pour le Commonwealth et l'Immigration (Australie), n° 02/2013, mai 2013.

37 Voir Ioanna Kotsioni, « Detention of Migrants and Asylum-Seekers: The Challenge for Humanitarian Actors », *Refugee Survey Quarterly*, vol. 35, n° 2, 12 avril 2016, disponible sur : https://academic.oup.com/rsq/article-abstract/35/2/41/2223324?redirectedFrom=fulltext.

Lors des visites en détention et par un dialogue continu et confidentiel avec les autorités, le CICR cherche à s'assurer que le principe de non-refoulement[38] est respecté et que les migrants détenus bénéficient des garanties prévues par la loi, qu'ils sont traités avec humanité, détenus dans des conditions respectueuses de leur dignité et qu'ils peuvent, s'ils le souhaitent, rester en contact avec le monde extérieur, notamment avec leur famille et les autorités consulaires.

Le CICR considère que la détention de migrants pour des raisons liées à l'immigration devrait être une mesure de dernier ressort ; une décision de placer une personne en détention ne peut être ordonnée que sur la base d'une évaluation individuelle. Elle ne peut être fondée sur une règle obligatoire applicable à toute une catégorie de personnes. Les souffrances provoquées par la détention peuvent être évitées ou considérablement allégées, en considérant que la liberté est la norme ; s'il existe des motifs justifiant la privation de liberté, des alternatives à la détention doivent d'abord être envisagées[39]. Il doit toujours être établi que la détention est nécessaire, raisonnable et proportionnée à un but légitime. Lorsque des migrants sont placés en détention administrative, il est essentiel de ne pas restreindre leur liberté au-delà de ce qui est strictement nécessaire[40] et les migrants doivent être autorisés à communiquer avec les membres de leur famille. En outre, les droits des détenus doivent être respectés et un certain nombre de garanties procédurales doivent être appliquées, comme l'exige le droit existant et comme le prévoient, le cas échéant, le cadre politique et les bonnes pratiques en vigueur[41]. La situation spécifique de certaines catégories de migrants particulièrement vulnérables, comme les enfants[42], les victimes de torture ou de traite, les personnes handicapées, les personnes atteintes de maladies graves ou chroniques, ainsi que les personnes âgées, doit être prise en compte. Le CICR maintient que la détention de ces groupes vulnérables devrait être évitée.

Migrants disparus et leur famille : la complexité du travail hors des frontières

Tout au long des routes migratoires, la séparation des familles est omniprésente, des milliers de migrants perdant, chaque année, le contact avec leur famille et étant portés disparus.

La séparation des familles se produit lors de larges mouvements de population ou lorsque des membres d'une même famille se perdent de vue pendant

38 Pour plus d'informations sur le principe de *non-refoulement*, voir ci-dessous la partie « Retour des migrants ». Voir également CICR, « Note sur la migration et le principe de non-refoulement » dans ce numéro de la *Sélection française* de la *Revue*.

39 Le rapport de International Detention Coalition (IDC) intitulé *There are Alternatives* montre comment faire pour éviter des placements en détention inutiles et pour veiller à ce que les solutions communautaires soient le plus efficaces possible. IDC, *There Are Alternatives: A Handbook for Preventing Unnecessary Immigration Detention*, édition révisée, Melbourne, 2015, disponible sur : https://idcoalition.org/publication/there-are-alternatives-revised-edition/.

40 Par exemple, les migrants devraient pouvoir se déplacer librement dans leur centre de détention.

41 Voir CICR, *Document d'orientation sur la détention des migrants*, Genève, 2016, disponible sur : https://www.icrc.org/fr/document/detention-migrant-document-orientation.

42 Voir CICR, « Deuxième commentaire du CICR sur le pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières », Genève, 2017, disponible sur : https://www.icrc.org/fr/document/commentaire-du-cicr-sur-le-pacte-mondial-pour-des-migrations-sures-ordonnees-et-regulieres.

leur voyage. Des obstacles innombrables engendrent un risque de séparation des familles. La séparation des familles et les disparitions peuvent en particulier être dues à des politiques migratoires restrictives et à des tentatives d'endiguement des flux migratoires qui obligent les migrants à emprunter des parcours plus dangereux, les exposant à de plus grands risques. Les membres d'une famille qui sont partis ensemble peuvent se retrouver séparés à divers moments de leur voyage, notamment lors du passage de frontières ou lors du processus d'enregistrement, en montant dans un train ou un bus, ou lors d'évacuations sanitaires. Le nombre d'enfants non accompagnés sur les routes migratoires est alarmant[43] ; certains ont quitté leur pays d'origine seuls, tandis que d'autres ont été séparés de leur famille pendant le voyage. Les enfants sont exposés à de plus grands risques que les adultes et la séparation est l'un des principaux éléments qui accroissent leur vulnérabilité.

De nombreux migrants meurent[44] sur les routes migratoires et ne sont jamais identifiés, leurs dépouilles n'étant pas, le plus souvent, traitées avec dignité et étant donc susceptibles d'être mal documentées ou impossibles à retrouver, beaucoup de corps étant enterrés dans des tombes anonymes dans les pays de transit et de destination[45]. Les familles vivent dans l'angoisse de ne pas savoir où se trouvent leurs êtres chers ou ce qui leur est arrivé et, parfois, peuvent s'en sentir responsables. Bien que la situation tragique des milliers de migrants qui périssent en tentant de traverser la mer Méditerranée pour rejoindre l'Europe ait attiré l'attention dernièrement, le calvaire des migrants disparus dans le monde entier, est largement ignoré. De récentes études ont tenté de mesurer l'ampleur de ce phénomène, mais des chiffres ne peuvent jamais véritablement traduire la grande souffrance des migrants et de leur famille.

Le rétablissement des liens familiaux (RLF) et l'une des activités les plus anciennes du CICR et de son Agence centrale de recherches[46], ainsi que du réseau des

43 Selon le HCR, les statistiques indiquent que le nombre d'enfants non accompagnés ou séparés de leur famille qui demandent l'asile à titre personnel a considérablement augmenté ces dernières années. En 2015, près de 100 000 enfants non accompagnés ou séparés ont rempli des dossiers de demande d'asile dans soixante-dix-huit pays. C'est presque trois fois plus que l'année précédente et c'est le chiffre le plus élevé jamais enregistré depuis que le HCR a commencé à collecter ces données en 2006. Le HCR a noté que les pays ne communiquent pas tous les informations relatives au nombre d'enfants non accompagnés ou séparés demandant l'asile ; il est donc très probable que ce chiffre soit sous-estimé. Il convient de noter que ce chiffre ne prend en compte que les enfants qui ont atteint leur pays de destination et déposé une demande d'asile. Voir HCR, *Tendances mondiales en 2015 : les déplacements forcés*, Genève, 2016 ; *UNICEF, Déracinés : Une crise de plus en plus grave pour les enfants réfugiés et migrants*, Genève, 2016.

44 Voir *op. cit.* note 4.

45 Cristina Cattaneo, Morris Tidball Binz, Lourdes Penados, J. Prieto, Oran Finegan et M. Grandi, « The Forgotten Tragedy of Unidentified Dead in the Mediterranean », *Forensic Science International*, vol. 250, mai 2015. Pour une analyse détaillée de ce phénomène, voir également : Cristina Cattaneo and Marilisa D'Amico, *I diritti annegati: I morti senza nome del Mediterraneo*, Franco Angeli, Milan, 2016.

46 L'Agence centrale de recherches offre différents services de recherche dans le monde entier pour permettre aux détenus et aux civils affectés par des conflits, des catastrophes ou d'autres situations, de rétablir le contact avec les membres de leur famille. Pour en savoir plus sur le rôle de l'Agence centrale de recherches, voir : CICR, « Agence centrale de recherches du CICR : un demi-siècle de rétablissement des liens familiaux », entretien, 7 avril 2010, disponible sur : https://www.icrc.org/fr/doc/resources/documents/interview/centra-tracing-agency-interview-070410.htm ; 25e Conférence internationale de la Croix-Rouge, Résolution 16, octobre 1986, disponible sur : https://library.icrc.org/library/docs/DIGITAL/CI_1986_RAPPORT_FRE.pdf.

Sociétés nationales[47]. Tirant parti de leur présence dans les pays d'origine, de transit et de destination, le CICR et les Sociétés nationales ont élargi et adapté leurs activités afin d'aider les personnes séparées à cause de la migration. Ces activités visent à éviter les séparations ainsi qu'à rétablir et maintenir le contact entre les membres d'une même famille. Elles ont aussi pour but, lorsque cela est possible, de réunir les familles et d'aider les personnes à élucider le sort de leurs proches qui sont portés disparus. Mener des activités RLF au-delà des nombreuses frontières est complexe et difficile, non seulement parce que les routes migratoires traversent plusieurs pays et que les migrants peuvent avoir disparu dans n'importe lequel d'entre eux, mais aussi parce que la maladie, une blessure, un manque de ressources ou un placement en détention peuvent restreindre l'accès des migrants à des moyens de communication. Certains migrants peuvent se voir privés de contact avec leurs familles, tandis que d'autres peuvent ne pas souhaiter la contacter pour rester « invisibles », en particulier lorsqu'ils sont en situation irrégulière ou par crainte de représailles sur leurs familles dans leur pays d'origine[48].

La perte de contact avec la famille est une cause de stress et d'angoisse, perturbe les liens culturels et familiaux, nuit aux mécanismes d'autoprotection et accroît généralement la vulnérabilité des migrants et de leurs familles. En outre, la séparation d'avec les proches pendant le voyage peut avoir une incidence sur le bien-être et la résilience des migrants. Les actions en faveur des migrants et de leurs familles sont principalement axées sur le fait d'aider les personnes à rester en contact tout au long des routes migratoires et, ce faisant, de contribuer à prévenir les disparitions de personnes. Récemment, de plus en plus d'initiatives RLF en faveur des migrants, parfois expérimentales, ont été initiées. Une plus grande implication des personnes concernées à l'évaluation de leurs besoins et à la recherche d'une réponse appropriée – y compris au moyen de nouvelles technologies[49] – est essentielle. La technologie numérique a ouvert la voie à de nouvelles possibilités, mais aussi à de nouveaux risques liés à la protection des données personnelles. Le Réseau des liens familiaux a élaboré un code de conduite relatif à la protection des données, qui permet de protéger les libertés et les droits fondamentaux des individus qui utilisent les services RLF, en particulier le droit à la vie privée et à la protection des données personnelles[50].

47 Le Réseau des liens familiaux est composé de l'ensemble des services de recherche des 191 Sociétés nationales, ainsi que de l'Agence centrale de recherches du CICR. Au sein du Mouvement, le CICR joue un rôle moteur en ce qui concerne le rétablissement des liens familiaux. Il propose un soutien, supervise et coordonne le travail du Réseau des liens familiaux. Plus d'informations disponibles sur : https://familylinks.icrc.org/fr/pages/accueil.aspx.

48 L'intérêt supérieur de la personne bénéficiant des services de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et de sa famille doit être pris en compte au moment de décider du type d'action à entreprendre. Une fois localisée, une personne peut choisir de divulguer ou non son adresse à l'enquêteur. Il est essentiel de respecter la décision des migrants recherchés et d'obtenir leur consentement une fois qu'ils ont été retrouvés.

49 Voir Olivier Dubois, Katharine Marshall et Siobhan Sparkes McNamara, « Nouvelles technologies et nouvelles politiques : l'évolution de l'action du CICR en faveur des familles séparées », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 94, n° 888, *Sélection française*, 2012/4, disponible sur : https://www.icrc.org/fr/doc/resources/documents/article/review-2012/irrc-888-marshall-sparkes.htm.

50 Le Code de conduite relatif à la protection des données à caractère personnel du Réseau des liens familiaux est disponible sur : https://www.icrc.org/fr/document/le-code-de-conduite-en-matiere-de-protection-des-donnees-dans-le-cadre-du-retablissement. Voir également la troisième édition de 2013 des Standards professionnels pour les activités de protection menées par les organisations humanitaires

Sur les routes migratoires, la mise à disposition de services téléphoniques, d'une connexion Internet et d'une source d'alimentation électrique pour ceux qui ont leurs propres appareils ont déjà prouvé leur efficacité. Cependant, les disparitions de migrants soulèvent encore un nombre considérable de difficultés qui nécessitent un suivi spécifique sur le long terme. Parmi les personnes concernées, les plus vulnérables continuent de compter sur le CICR et sur les Sociétés nationales pour retrouver leurs proches grâce à des moyens de recherche plus classiques[51]. Sur les routes migratoires, des stratégies transrégionales coordonnées, notamment par la fourniture de services fondée sur une méthodologie commune, sont nécessaires pour permettre de rétablir et de maintenir les liens familiaux, ainsi que pour aider les familles à élucider le sort de leur proches et savoir où ils se trouvent. Le Réseau des liens familiaux soutient également des méthodes et des outils innovants[52] pour retrouver des migrants disparus et adapter l'aide apportée aux familles des migrants disparus en fonction de leurs besoins très divers, afin d'apaiser leur angoisse et leurs souffrances engendrées par la disparition de leur proche[53].

Ces activités sont comparables à celles que le CICR mène depuis longtemps afin d'élucider le sort de personnes disparues dans des situations de conflit armé et de retrouver leur trace[54]. Les familles de migrants qui disparaissent sur les routes migratoires connaissent les mêmes souffrances que les familles confrontées à la disparition d'un proche dans un conflit armé ou à la suite d'une catastrophe naturelle : le besoin de connaître le sort de leurs proches et de savoir où ils se trouvent est exactement le même[55]. La collecte de données auprès des familles de migrants disparus (y compris, si nécessaire, de données *ante mortem*), associée à la collecte et à la gestion efficaces de données dans les pays où les migrants ont pu disparaître, s'avèrera fondamentale dans ce processus[56].

et de défense des droits de l'homme lors de conflits armés et d'autres situations de violence, qui constitue un ensemble de normes éthiques professionnelles visant à garantir la sécurité et l'efficacité des activités de protection, en particulier le Chapitre 6 sur la gestion des données, disponible sur : https://shop.icrc.org/professional-standards-for-protection-work-carried-out-by-humanitarian-and-human-rights-actors-in-armed-conflict-and-other-situations-of-violence-2545.html?___store=default.

51 Pour en savoir plus sur les activités de rétablissement des liens familiaux du CICR, voir la brochure du CICR « Vous recherchez un membre de votre famille ? », disponible sur : https://shop.icrc.org/vous-cherchez-un-membre-de-votre-famille-familylinks-icrc-org-peut-vous-aider-2501.html.

52 Voir, par exemple, le projet « Trace the Face », disponible sur : https://familylinks.icrc.org/europe/fr/Pages/Home.aspx.

53 Voir, par exemple, CICR, « Sénégal : un nouvel espoir pour les familles des migrants disparus », 21 juillet 2016, disponible sur : https://www.icrc.org/fr/document/senegal-espoir-familles-migrants-disparus. Voir également CICR, « "Barça ou Barsak" : Étude sur les besoins actuels des familles de migrants sénégalais disparus », Sénégal, 2013, disponible sur : https://familylinks.icrc.org/fr/Pages/ActualitésEtRessources/Ressources/FNAmigrantsSenegal.aspx.

54 Pour plus d'informations, voir le numéro « Personnes disparues », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 84, n° 848, 2002, disponible sur : https://international-review.icrc.org/fr/revues/ricr-no-848-revue-internationale-de-la-croix-rougeinternational-review-red-cross-12-2002.

55 Le CICR a mis en œuvre des actions pour mieux comprendre les besoins spécifiques des familles de migrants disparus, qu'ils soient d'ordre socio-économique, juridiques, administratifs, psychologiques ou psychosociaux et pour mettre en place des « programmes d'accompagnement » et, lorsque cela est possible et nécessaire, pour répondre à ces besoins et en encourageant les autorités et autres prestataires de services à se mobiliser.

56 À cet égard, dans le cadre de ses activités, le CICR encourage le respect des principes de protection des données. Pour en savoir plus, voir *op. cit.* note 50.

La prise en charge digne et adéquate des dépouilles mortelles de migrants décédés est également essentielle à la tâche, complexe, d'identification des migrants qui sont morts pendant leur voyage. Sans informations de la part de la famille, leur identification est souvent impossible : la recherche et l'identification de migrants disparus exige que les renseignements donnés par les autorités et la famille dans différents pays soient recoupés et comparés. Les actions du CICR dans ce domaine comprennent l'appui aux services médico-légaux, dans une perspective humanitaire et médico-légale, pour garantir que les dépouilles de migrants décédés soient traitées avec dignité et que les chances de les identifier soient préservées et améliorées[57].

Les États devraient prendre toutes les mesures possibles, notamment en adoptant des politiques appropriées, pour empêcher la séparation des familles, en prêtant une attention particulière aux groupes vulnérables, comme les enfants. Lorsque les membres d'une famille sont séparés, des mesures devraient être prises pour les réunir si cela est possible et sans délai. Lorsque des migrants sont portés disparus, les pays d'origine, de transit et de destination devraient tout faire pour élucider leur sort et déterminer l'endroit où ils se trouvent, notamment en mettant en place des moyens de coordination transrégionaux (mécanismes) et en tenant les familles informées, dans le respect des lois applicables relatives à la protection des données et à la vie privée ou, en l'absence d'une telle législation, des principes énoncés par la Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel[58]. L'amélioration des pratiques et de la coordination entre les services médico-légaux nationaux[59] est également essentielle pour identifier les migrants qui sont morts pendant leur voyage.

Il ressort de l'expérience du CICR que limiter les risques de disparition de migrants, traiter avec dignité les dépouilles de ceux qui ont péri et aider les familles à savoir ce que leurs proches sont devenus et l'endroit où ils se trouvent, sont des actions qui sont toutes possibles. Elles nécessitent une volonté politique des États et une coopération internationale entre les États et les organisations compétentes.

Conséquences d'une migration périlleuse sur la santé

Les migrants peuvent être exposés à d'autres types de risques et d'abus pendant leur voyage. Leur vulnérabilité peut être liée à leur âge, à leur genre[60] ou à d'autres

57 Dans le cas du Mexique, par exemple, le CICR a aidé les autorités à élaborer le premier protocole national en matière de gestion et d'identification des morts, *Protocolo para tratamiento e identificacion forense*, disponible sur : https://coordinacionsemefotoluca.files.wordpress.com/2012/04/protocolo-tratamiento-e-identificacion-forense-final.pdf.

58 Voir la Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, STE n° 108, 28 janvier 1981, disponible sur : https://rm.coe.int/1680078b39.

59 Voir, par exemple, la première conférence du CICR sur la gestion et l'identification des victimes, mettant l'accent sur l'expérience des pays méditerranéens de l'UE relative aux dépouilles de migrants, Milan, 2013 et la deuxième conférence du CICR sur la gestion et l'identification des victimes, mettant l'accent sur l'expérience des pays méditerranéens de l'UE relative aux dépouilles de migrants, Barcelone, 2015.

60 Les enfants et les femmes peuvent être plus exposés à la traite et aux violences sexuelles. Pour en savoir plus, voir, par exemple, HCR, *Children on the Run: Unaccompanied Children leaving Central America and Mexico and the Need for International Protection*, Genève, mars 2014 ; HCR, *Women on the Run:*

particularités personnelles ; l'absence de documents, d'informations, de réseau familial ou communautaire, de moyens matériels ou de compétences linguistiques peut les exposer plus facilement à des mauvais traitements, à des risques d'extorsion, d'exploitation ou de violences sexuelles. Ils peuvent aussi être confrontés à des situations dangereuses, par exemple lorsqu'ils prennent place à bord d'une embarcation fragile ou surchargée, ou lorsqu'ils se retrouvent piégés en terrain hostile.

Les migrants qui ont directement subi les effets des conflits armés et d'autres situations de violence, ou qui ont été persécutés, maltraités ou exploités dans leur pays d'origine ou pendant leur périple, ont des besoins spécifiques qui vont au-delà de l'hébergement et de l'assistance juridique. La vie de la personne dans son pays d'origine et la manière dont elle l'a quitté vont engendrer des besoins spécifiques qui doivent être pris en compte. En outre, des politiques migratoires restrictives peuvent non seulement échouer à endiguer les migrations, mais également avoir pour effet de contraindre les migrants à entreprendre des voyages plus périlleux en faisant appel à des passeurs ou en accroissant le risque qu'ils deviennent la proie de trafiquants[61]. Sur leur trajet, ils peuvent être victimes de vol, de kidnapping en vue d'obtenir une rançon et/ou de torture. Comme souligné précédemment, ils peuvent perdre le contact avec les membres de leur famille ou leur groupe et/ou voir d'autres personnes se faire tuer ou blesser.

Pour toutes ces raisons, les migrants tendent à être davantage exposés que le reste de la population au risque de développer des problèmes de santé mentale liés à un traumatisme. De manière plus générale, les besoins de santé des migrants sont souvent plus importants que ceux des autres catégories de la population car il est possible qu'ils n'aient eu qu'un accès limité aux soins dans leur propre pays, qu'ils n'aient pas eu accès à des services de santé pendant leur périple et qu'ils soient confrontés à d'autres épreuves, comme l'épuisement dû au fait d'avoir marché longtemps ou d'avoir été privé d'eau potable. En outre, une fois arrivés dans leur pays de destination, ils peuvent ne pas avoir accès à des services de santé élémentaires en raison de l'irrégularité de leur situation ou de la législation nationale et/ou de l'absence de réseaux d'assistance.

Il est nécessaire de prendre en charge l'ensemble de ces besoins, physiques et psychiques. Comme tout un chacun, les migrants, quel que soit leur statut, ont le droit d'accéder aux meilleurs soins pour rester dans un bon état de santé physique et mentale[62]. De plus, des mécanismes d'identification et d'orientation précoces pour les

First-Hand Accounts of Refugees Fleeing El Salvador, Guatemala, Honduras and Mexico, Genève, octobre 2015.

61 Pour comprendre les différences entre passeurs et trafiquants, voir HCR, *Commentaire sur les Principes et directives concernant les droits de l'homme et la traite des êtres humains : recommandations*, Doc. NU E/2002/68/ Add.1, Genève, 2010. Voir également Inter-Agency Coordination Group against Trafficking in Persons, « What Is the Difference between Trafficking in Persons and Smuggling of Migrants? », document d'information, n° 01, octobre 2016, disponible sur : http://icat.network/sites/default/files/publications/documents/UNODC-IB-01-draft4.pdf.

62 Voir le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 993 R.T.N.U. 3, 16 décembre 1966 (entré en vigueur le 3 janvier 1976), art. 12. Dans son Commentaire général n° 14 (2000, par. 34), le Comité des droits économiques, sociaux et culturels précise que les États ont l'obligation de veiller à ce que tous les migrants aient un accès équitable aux services de santé préventifs, curatifs et palliatifs, quel que soit leur statut juridique ou administratif.

personnes les plus vulnérables (personnes ayant des besoins spécifiques comme les enfants non accompagnés, les personnes âgées, les victimes de torture ou de la traite, les personnes souffrant d'une pathologie physique ou mentale ou d'un handicap et les femmes enceintes) devraient être mis en place par les États, en coopération avec d'autres organisations si nécessaire.

Bien que les États aient la responsabilité première de porter assistance aux migrants, le CICR peut, selon les circonstances, apporter directement des secours, en coopération étroite avec les Sociétés nationales ou aider les migrants à accéder aux services proposés par les Sociétés nationales, les gouvernements ou d'autres acteurs. Cette assistance peut comprendre l'approvisionnement en eau potable ou la fourniture des premiers secours et la rééducation physique pour les personnes qui ont été gravement blessées ou amputées d'un membre[63].

Autres préoccupations humanitaires

Usage de la force

Même si l'arrivée de très nombreux migrants dans un pays représente un défi pour les autorités, les mesures prises pour contrôler la migration doivent être conformes aux obligations des États et respecter les droits des personnes concernées[64]. Lorsque des migrants cherchent à traverser les frontières de façon irrégulière, le recours à la force, inutile ou excessif, a pu, dans certains cas, provoquer des souffrances qui auraient pu être évitées. Par ailleurs, des considérations de sécurité intérieure peuvent conduire à la militarisation des frontières. Ceci peut, de ce fait, engendrer un grand risque de recourir à la force de manière excessive et inutile. Les forces militaires ne sont généralement pas préparées ou équipées pour accomplir des tâches de maintien de l'ordre, telles que la gestion des flux migratoires, qui obéissent à d'autres règles et qui nécessitent des compétences et du matériel spécifiques.

Que ce soit aux frontières, dans les pays de transit ou de destination, la force ne doit être utilisée qu'en dernier ressort, lorsque les autres moyens à disposition restent inefficaces ou que rien ne permet de penser que le résultat escompté sera atteint. Conformément au DIDH, tout usage de la force doit être conforme aux principes et exigences de légalité, de nécessité, de proportionnalité, de précaution et de responsabilité. Dans tous les cas, il ne peut être fait appel à l'usage délibéré de la force létale que si cela est absolument inévitable pour protéger des vies humaines. Le droit international et les principes relatifs à l'usage de la force s'imposent indubitablement

63 Voir, par exemple, CICR, « Mexico, Central America and Cuba: Helping the most vulnerable », 30 septembre 2014, disponible sur : https://www.icrc.org/en/document/mexico-central-america-and-cuba-helping-most-vulnerable.

64 Concernant les obligations liées à l'usage de la force, voir Services consultatifs du CICR en droit international humanitaire, « L'usage de la force dans les opérations de maintien de l'ordre », fiche d'information, 12 octobre 2015, disponible sur : https://www.icrc.org/fr/document/lusage-de-la-force-dans-les-operations-de-maintien-de-lordre ; CICR, *La violence et l'usage de la force*, Genève, juillet 2011, disponible sur : https://www.alnap.org/help-library/violence-and-the-use-of-force. Voir également le Code de conduite des Nations Unies pour les responsables de l'application des lois de 1979 et les Principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois de 1990.

aux forces de police et aux forces militaires des États. De la même manière, si des États délèguent l'exécution de certaines tâches gouvernementales à des sociétés privées de sécurité, comme la protection des frontières, ces acteurs sont considérés comme des agents de l'État, ce qui signifie que l'État est responsable de leurs actes et qu'il doit veiller à ce qu'ils respectent les obligations internationales de l'État[65].

Conformément à ce qui précède, les autorités devraient éviter de recourir à la force simplement pour empêcher les migrants de traverser une frontière ou pour les dissuader de solliciter une protection internationale. En toutes circonstances, y compris dans le cadre d'une détention, il y a lieu d'encourager la prévention, la médiation et la désescalade.

En outre, il est important que les autorités politiques et les forces de sécurité gardent à l'esprit l'immense souffrance que certains migrants ont pu subir. Elles devraient donc être en mesure d'identifier et de prendre en compte les vulnérabilités ainsi que les besoins spécifiques des migrants et leur offrir une assistance ou les orienter pour obtenir l'aide nécessaire.

Le CICR entretient depuis longtemps un dialogue avec les acteurs armés à propos de l'usage de la force et un dialogue spécifique relatif à la protection est en train d'être mis en place avec les autorités compétentes et les services de maintien de l'ordre afin d'aborder les dimensions humanitaires de la migration.

Retour des migrants[66]

Récemment, dans les discussions politiques relatives à la gestion de la migration, la question du retour est revenue sur le devant de la scène. Bien que les conditions du retour soient complexes et multiples, les États doivent, quelles que soient les circonstances[67], respecter leurs obligations au regard du droit international, notamment le principe de non-refoulement.

65 Voir Projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, Supplément n° 10 (A/56/10), ch.IV.E.1, novembre 2001, art. 5, disponible sur : https://legal.un.org/ilc/publications/yearbooks/french/ilc_2001_v2_p2.pdf. Pour plus d'informations, voir Tilman Rodenhäuser, « Another Brick in the Wall: Carrier Sanctions and the Privatization of Immigration Control », *International Journal of Refugee Law*, Vol. 26, n° 2, 2014.

66 Le CICR utilise généralement le terme « retour » dans son sens large, pour désigner le processus de retour d'une personne dans son pays d'origine ou de transit, ou dans un État tiers. Le retour peut être volontaire ou forcé. Le terme « retour » recouvre donc le rapatriement, l'expulsion et le refoulement, ainsi que d'autres cas.

67 De l'avis de certains, il n'existe pas de frontière nette entre le retour forcé et le retour volontaire. Certains migrants peuvent retourner dans leur pays de leur plein gré, alors que d'autres peuvent être rapatriés de force, par la contrainte, dans un pays avec lequel ils n'ont presque aucun lien. Entre ces deux extrêmes, il existe une multitude de situations possibles. Les autorités peuvent poser des conditions qui privent le migrant de toute alternative réelle au départ. Les migrants peuvent être encouragés à partir par des moyens d'incitation qui auront pour effet d'annuler leur demande d'asile, ou être contraints d'accepter le retour lorsque c'est, par exemple, la seule alternative à la détention que propose l'État. Ils peuvent également ne pas être bien informés de leurs droits. Certaines de ces situations peuvent aussi être considérées comme des « retours forcés ». Il est important de souligner qu'aucun critère juridique clair n'a vraiment été mis en place pour permettre de savoir avec certitude si un retour est volontaire ou non. Toutefois, un retour ne peut être qualifié de « volontaire » ou de « forcé » qu'au cas par cas, par une analyse individuelle tenant compte des particularités de chaque situation.

Il arrive que les migrants n'aient pas accès aux procédures visant à déterminer leur besoin d'une protection internationale. Ils risquent aussi, parfois, d'être renvoyés vers des pays en violation du principe de non-refoulement[68], ou le retour peut être réalisé d'une manière qui ne respecte pas leurs droits ou leur dignité.

Toute personne susceptible de requérir une protection internationale[69] doit pouvoir bénéficier du droit effectif de demander l'asile et accéder de manière équitable et efficace aux procédures permettant de déterminer son statut et ses besoins en matière de protection. De plus, même s'il relève de la prérogative souveraine des États de réglementer la présence d'étrangers sur leur territoire et de décider des critères d'admission et d'expulsion des non-ressortissants, celle-ci n'est cependant pas absolue. Elle doit être exercée dans les limites établies par le droit international et national, car le fait d'empêcher des personnes d'accéder à un territoire ou de les renvoyer vers un autre pays peut avoir des conséquences graves, voire fatales.

Lorsqu'il prévoit de transférer un migrant, un État doit évaluer son cas très attentivement et en toute bonne foi pour établir s'il existe des motifs sérieux de croire que ladite personne risquerait de subir des violations de ses droits dans le pays de renvoi et, ce faisant, s'il doit être protégé conformément au principe de non-refoulement. Cette évaluation individuelle ne doit pas être remplacée par une évaluation collective : la situation particulière, les besoins et les droits de chaque individu doivent être évalués.

De plus, les migrants qui estiment que leurs droits ont été bafoués doivent bénéficier de recours efficaces contre la décision de les renvoyer, ce qui signifie, *a minima*, qu'ils doivent être informés du transfert dans un délai raisonnable, qu'ils doivent avoir la possibilité de faire appel de cette décision devant une instance indépendante et impartiale et que leur transfert doit être suspendu pendant la procédure[70]. Or, des procédures expéditives ou accélérées peuvent être trop hâtives pour permettre cela.

Le principe de non-refoulement interdit le transfert de personnes d'une autorité à une autre lorsqu'il existe des raisons sérieuses de croire que cette personne risquerait de subir des violations de certains de ses droits fondamentaux. Ceci est tout particulièrement reconnu en cas de torture, de peines ou de traitements cruels, inhumains ou dégradants, de privation arbitraire de la vie ou de persécutions. En fonction

68 Pour en savoir plus sur le principe de non-refoulement, voir, par exemple, Cordula Droege, « Transferts de détenus – Cadre juridique, non-refoulement et défis contemporains », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 90, n° 871, 2008 ; Emanuela-Chiara Gillard, « On n'est jamais aussi bien que chez soi : obligations des États concernant les transferts de personnes », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 90, n° 871, 2008 ; Laurent Gisel, *The Principle of Non-Refoulement in Relation to Transfers*, Actes du 15e Colloque de Bruges, octobre 2014.

69 Il convient de noter que la détermination du statut de réfugié a un caractère déclaratoire. Ceci est important dans le cas de la migration, en particulier si l'on tient compte du caractère mixte des déplacements, car cela implique que toute personne qui a l'intention de demander l'asile (en tant que réfugié ou pour obtenir une protection internationale) doit avoir accès à des procédures d'asile équitables et efficaces et être autorisée à rester dans le pays pendant toute la durée d'examen de sa demande.

70 Les normes peuvent être plus élevées en fonction des instruments relatifs aux droits de l'homme et au droit national applicables. La situation sera évaluée au cas par cas, afin de garantir que la personne concernée puisse bénéficier de la meilleure protection à laquelle elle a droit.

des instruments universels ou régionaux applicables, les risques, notamment, de disparition forcée, recours à la peine de mort, jugement par une juridiction spéciale ou *ad hoc*, déni de justice flagrant, recrutement de mineurs et leur participation à des hostilités ou, dans des cas exceptionnels, une maladie mentale ou physique grave (selon la qualité et la disponibilité des soins de santé dans le pays de retour), seront également pris en compte[71].

Le principe de non-refoulement est expressément énoncé dans le DIH[72], le DIDH et le droit des réfugiés, bien qu'avec un champ d'application différent selon les instruments considérés. Les principes essentiels du non-refoulement appartiennent aussi au droit international coutumier. La portée de la protection accordée par le droit international contre le refoulement pour un migrant donné dépendra des traités ratifiés par le pays dans lequel il se trouve et de sa situation particulière.

Qui plus est, conformément au DIDH, ce principe s'applique à tous les individus, quel que soit leur statut juridique. Il est généralement admis que le principe de non-refoulement s'applique à l'admission et à la non-admission à la frontière, à l'interdiction (ou l'interception) des opérations de sauvetage en haute mer. En outre, il convient de souligner que des politiques telles que les procédures d'asile accélérées n'exonèrent en aucun cas les États de leurs obligations en vertu du principe de non-refoulement.

Même si une expulsion[73] n'est pas contraire au principe de non-refoulement, la manière dont il est procédé aux expulsions doit être respectueuse du droit international. Les sujets de préoccupation en ce qui concerne les procédures de retour sont la séparation des familles et l'absence de suivi médical pour les migrants malades ou blessés. Les migrants qui sont expulsés ont le droit d'être traités avec humanité, le droit à l'unité familiale[74] et leurs vulnérabilités particulières et personnelles devraient être prises en considération.

71 Pour une analyse plus complète du principe de non-refoulement selon les différents instruments juridiques internationaux, voir CICR, « Note sur la migration et le principe de non-refoulement », dans ce numéro de la *Sélection française* de la *Revue*.

72 Voir H. Obregón Gieseken, *op. cit*. note 16.

73 Aux fins du présent article, « expulsion » signifie que la personne concernée n'est pas d'accord pour quitter le pays et qu'elle y est contrainte par la force. Pour le CICR, les termes « expulsion » et « reconduite à la frontière » désignent la même situation.

74 En droit international humanitaire, la vie de famille doit être respectée, conformément à la Règle 105 de l'Étude de DIH coutumier et des articles 27, al.1 et 82, al. 3 de la Quatrième Convention de Genève (CG IV). Les règles relatives au maintien de l'unité familiale sont énoncées aux articles 49, al. 3 et 82, al. 3 de la CG IV et aux articles 4, par. 3, al. b) et 5, par. 2, al. a du Protocole additionnel II (PA II). Le Commentaire de la Règle 131 de de l'Étude de DIH coutumier relative au traitement des personnes déplacées présente des pratiques qui exigent le respect de l'unité familiale en général et qui ne se limitent pas aux déplacements et au fait de faciliter le regroupement des familles dispersées ; voir CG IV, art. 26 ; Protocole additionnel I, art. 74 ; PA II, art. 4, par. 3, al. b). En ce qui concerne le DIDH, la protection de la famille est prévue par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) et par les conventions régionales relatives aux droits de l'homme : voir PIDCP, art. 23, par. 1 ; PIDESC, art. 10, par. 1) ; Convention américaine relative aux droits de l'homme, art. 17, par. 1 et Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, art. 18. Concernant la séparation des enfants et de leurs parents, la Convention relative aux droits de l'enfant dispose que « Les États parties veillent à ce que l'enfant ne soit pas séparé de ses parents contre leur gré », art. 9, par. 1.

Si les conditions sont réunies, la possibilité offerte aux personnes de revenir chez elles est une bonne solution et c'est souvent celle, qu'à terme, les migrants préfèrent. Néanmoins, l'expérience montre que les retours ne seront durables que s'ils ont lieu dans le respect de la sécurité et de la dignité des personnes. Renvoyer une personne dans un environnement déjà difficile, en particulier dans des pays affectés par un conflit armé ou une autre situation de violence, où l'État et les organisations humanitaires font déjà face à des besoins énormes, peut engendrer davantage de difficultés et aggraver les vulnérabilités. Par exemple, ces personnes peuvent devenir (ou redevenir) des déplacés internes si leur retour dans leur pays d'origine est prématuré ou involontaire, en particulier s'ils sont renvoyés vers des conditions d'insécurité.

Conclusion

La migration est un phénomène mondial inextricable. Chaque jour, l'actualité nous rapporte la grande souffrance des migrants et de leur famille, partout dans le monde. Trop souvent, la migration est présentée comme une source de tensions et les personnes qui quittent leur domicile et fuient leur pays ne sont vues qu'à travers des chiffres et des quotas. Or, derrière les chiffres, il y a des êtres humains qui sont souvent confrontés, tant dans leur pays d'origine que pendant leur périple, à de lourdes épreuves et qui ont leur propre histoire et leurs propres aspirations. Bien trop souvent, en raison de l'incapacité ou de l'absence de volonté des institutions nationales et internationales, les migrants ne sont pas protégés et leurs besoins les plus fondamentaux ne sont pas satisfaits. Des politiques migratoires aux conséquences humanitaires néfastes sont encore mises en œuvre. Pour aborder ce phénomène humain et social d'ampleur mondiale, les États doivent prendre des engagements forts en faveur du droit international et de l'humanité. Une coopération concrète est également nécessaire entre les États, les organisations internationales, la société civile et le monde du travail.

Si le CICR reconnaît que les États ont la responsabilité de maintenir l'ordre public et la sécurité ainsi que le droit de réguler l'immigration, ce ne sont pas les seuls éléments à prendre en considération lors de l'élaboration des politiques migratoires. En réalité, la sécurité et la protection des migrants ne devraient pas être considérées comme incompatibles. Adopter des politiques nationales qui préservent les droits des migrants, qui sont conformes aux obligations internationales et nationales et qui mettent l'accent sur l'humanité, la dignité et la sécurité des migrants[75] peut apporter

75 La Résolution 3 de la 31e Conférence internationale du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (intitulée « Migration : garantir l'accès, la dignité, le respect de la diversité et l'intégration sociale ») donne des repères importants aux États : elle leur rappelle que, conformément au droit international applicable, ils ont la responsabilité de veiller à ce que leur législation nationale et leurs procédures aux frontières internationales comportent des garanties adéquates pour protéger la sécurité et la dignité des migrants et pour que ces derniers aient accès aux services essentiels. Par ailleurs, cette Résolution « demande aux États, en consultation avec les Sociétés nationales, de veiller à ce que les lois et procédures pertinentes soient en vigueur pour permettre aux Sociétés nationales de jouir, conformément aux Statuts du Mouvement et, en particulier, aux Principes fondamentaux, d'un accès effectif et sûr à tous les migrants, sans discrimination et quel que soit leur statut juridique ». Disponible sur : https://www.icrc.org/fr/doc/assets/files/publications/icrc-001-1129.pdf.

plus de sécurité et une plus grande stabilité[76].

Le CICR et les autres composantes du Mouvement continueront à contribuer à la réponse humanitaire apportée aux migrants, en particulier dans les domaines de compétence du CICR, et s'efforceront de remédier aux vulnérabilités tout au long des routes migratoires afin d'atténuer les conséquences humanitaires et de prévenir d'autres souffrances. Le CICR reconnaît que la détresse des migrants exige des efforts concertés et une coopération efficace.

Toutefois, les États ont la responsabilité première de veiller à ce que les migrants reçoivent protection et assistance. Ils peuvent faire beaucoup pour prévenir et soulager la souffrance des migrants. Ils devraient évaluer attentivement et régulièrement leurs pratiques et leurs politiques migratoires afin de les adapter et de remédier à leurs éventuelles conséquences humanitaires, notamment pour prévenir les disparitions de personnes. Les pratiques et politiques migratoires, nouvelles ou déjà en vigueur, devraient être guidées par le principe d'humanité, se concentrer sur la dignité et la sécurité des migrants à chaque étape de leur parcours, parallèlement à d'autres considérations légitimes, et doivent toujours être conformes aux obligations internationales.

76 Voir, par exemple, « Statement by Zeid Ra'ad Al Hussein, UN High Commissioner for Human Rights, at the Future of the Human Rights Covenants », 6 octobre 2016, disponible sur : www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20647&LangID=E ; Rapport du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme au Conseil des droits de l'homme, Promotion et protection des droits de l'homme des migrants dans le contexte des déplacements massifs, Doc. NU A/HRC/33/67, Genève, octobre 2016, disponible sur : https://digitallibrary.un.org/record/850283/files/A_HRC_33_67-FR.pdf.

Volume 99 Sélection française 2017/1

REVUE INTERNATIONALE de la Croix-Rouge

La protection des migrants selon le droit international humanitaire

Helen Obregón Gieseken*

Helen Obregón Gieseken est conseillère juridique au sein de la division juridique du Comité international de la Croix-Rouge à Genève.

Traduit de l'anglais

Résumé

Les mouvements de personnes qui franchissent les frontières internationales peuvent engendrer de graves conséquences humanitaires et ces migrants peuvent avoir des besoins en termes de protection et d'assistance. Si bon nombre d'entre eux parviennent à destination sains et saufs, certains peuvent se retrouver dans un pays en proie à un conflit armé, soit parce qu'ils y résident, soit parce qu'ils le traversent, rencontrant alors de grandes difficultés et devenant particulièrement vulnérables. En tant que civils, les migrants sont alors protégés par le droit international humanitaire (DIH) contre les effets des hostilités et lorsqu'ils se trouvent au pouvoir d'une partie au conflit. Le présent article donne un aperçu de la protection offerte par le DIH aux migrants, en tant que civils, lors de conflits armés internationaux et non internationaux. Puis, il examine plus en détail certaines règles d'intérêt pour la migration, notamment celles qui se rapportent aux mouvements des migrants, à l'unité familiale, à ceux qui sont portés disparus et à ceux qui sont décédés. Cet article montre ainsi que le DIH offre des protections juridiques importantes aux migrants qui se trouvent dans des situations de conflit armé.

Mots clés : cadre juridique, droit international humanitaire, droit international des droits de l'homme, droit international des réfugiés, migrants, réfugiés, apatrides.

* Les opinions exprimées dans le présent article sont celles de l'auteure et ne reflètent pas nécessairement celles du Comité international de la Croix-Rouge. L'auteure tient à remercier Lindsey Cameron, Stéphanie Le Bihan, Tilman Rodenhäuser, Tristan Ferraro et Elem Khairullin pour leurs précieuses observations sur de précédentes versions de cet article.

Introduction

Dans diverses régions du monde, comme en Afghanistan, en République centrafricaine, en République démocratique du Congo, en Somalie, au Soudan du Sud et en Syrie, les conflits armés ne cessent de causer des souffrances incommensurables à des populations entières, poussant de plus en plus de personnes à fuir à l'intérieur de leur pays ou à franchir les frontières internationales. Fin 2015, le nombre de réfugiés, de demandeurs d'asile et de déplacés internes contraints de se déplacer à travers le monde en raison de conflits armés, d'autres situations de violence, de persécutions ou de violations des droits de l'homme, a atteint 65,3 millions, un niveau sans précédent[1]. En 2015, le nombre de migrants[2], un terme qui englobe diverses catégories de personnes, y compris les réfugiés qui constituent une catégorie juridique à part au sens du droit international des réfugiés, s'est élevé à 244 millions dans le monde[3]. Parmi ceux qui ont quitté leur pays d'origine ou de résidence habituelle (contraints ou de leur plein gré), nombre de migrants peuvent se retrouver dans un pays tiers confronté à un conflit armé. Dans ce cas, à l'instar du reste de la population civile, les migrants rencontrent de grandes difficultés. Ils peuvent être affectés par les hostilités, perdre le contact avec leurs familles, disparaître ou mourir, souvent sans que l'on ne sache ni ce qu'ils sont devenus, ni l'endroit où ils se trouvent. En tant qu'étrangers, ils sont susceptibles d'être encore plus vulnérables, car ils rencontrent des difficultés pour accéder à des services essentiels ou sont soumis à des restrictions de leurs libertés. En outre, ils courent le risque d'être renvoyés dans leur pays d'origine ou vers d'autres pays, parfois en violation du droit international.

Les débats actuels sur les migrations portent principalement sur les mouvements de migrants en Méditerranée, dans les Amériques et au-delà, en direction des frontières terrestres et des côtes européennes et nord-américaines. Ces discussions occultent largement, le plus souvent, la situation difficile des migrants, que ce soit dans leur pays d'origine, sur les routes migratoires et dans les pays tiers où ils résident (de façon temporaire ou permanente) et il en résulte que leurs besoins en termes de protection et d'assistance ne sont pas correctement pris en charge[4]. Les migrants qui vivent dans des pays confrontés à un conflit armé ou qui les traversent, peuvent, notamment, être particulièrement fragilisés. Le présent article s'intéresse

1 Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), *Global Trends: Forced Displacement in 2015*, Genève, 20 juin 2016, pp. 3, 16-18, disponible sur : s3.amazonaws.com/unhcrsharedmedia/2016/2016-06-20-global-trends/2016-06-14-Global-Trends-2015.pdf (toutes les références internet ont été vérifiées en juillet 2020).

2 La description du terme « migrants » retenue pour le présent article sera expliquée ci-après dans la partie « Qui sont les "migrants" et comment sont-ils protégés par le DIH ? ».

3 Nations unies, Département des affaires économiques et sociales, division de la population, *International Migration Report 2015*, ST/ESA/SER.A/384, New York, 2016, disponible sur : www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2015.pdf.

4 Pour une analyse plus approfondie des besoins de protection et d'assistance des migrants se trouvant confrontés à des situations de conflit armé, voir Stéphanie Le Bihan « Répondre aux besoins de protection et d'assistance des migrants : l'approche de la migration par le CICR », dans le présent numéro de la *Sélection française* de la *Revue*.

principalement au cas des migrants pris dans des situations de conflit armé et à leur protection en vertu du droit international humanitaire (DIH) et non à la situation des migrants dans leur pays de destination. Néanmoins, plusieurs règles du DIH sont également applicables aux migrants qui ont fui pour des motifs liés à un conflit armé et qui se retrouvent dans un pays en paix. Certaines d'entre elles, comme l'obligation pour les parties de rétablir les liens familiaux ou d'élucider le sort des personnes décédées ou disparues, seront donc brièvement évoquées. Celles-ci peuvent continuer de s'appliquer même lorsque les migrants ont quitté un pays en conflit, ou après la fin d'un conflit armé.

Dans tous les cas, les migrants sont protégés par diverses branches du droit international conformément à leurs champs d'application respectifs, notamment le droit international des droits de l'homme (DIDH) et, pour ce qui est des réfugiés et des demandeurs d'asile, le droit international des réfugiés. Ces branches du droit demeurent applicables dans les situations de conflit armé[5]. Les migrants sont également protégés par le droit interne de l'État dans lequel ils se trouvent. Lorsqu'ils résident ou sont en transit sur le territoire d'un État en proie à un conflit armé[6], ils sont aussi protégés par le DIH. Même si elles sont uniquement applicables en cas de conflit armé, certaines règles du DIH devraient déjà être prises en compte en temps de paix, tandis que d'autres continuent de s'appliquer même après la fin du conflit armé. Tel est le cas des situations qui découlent directement d'un conflit armé ou

5 Cour internationale de Justice (C.I.J.), *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, avis consultatif du 8 juillet 1996, C.I.J. *Recueil 1996*, par. 25 ; C.I.J, *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, avis consultatif du 9 juillet 2004, C.I.J. *Recueil 2004*, par. 106 ; C.I.J, *Activités armées sur le territoire du Congo (République démocratique du Congo c. Ouganda)*, arrêt du 19 décembre 2005, C.I.J. *Recueil 2005*, par. 216. Voir également Jean-Marie Henckaerts et Louise Doswald-Beck (dir.), *Droit international coutumier, Volume 1 : Règles*, CICR/Bruylant, 2006 (étude du CICR sur le DIH coutumier), pp. 395-403 ; Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme (HCDH), *La protection juridique internationale des droits de l'homme dans les conflits armés*, New York et Genève, 2011, disponible sur : https://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR_in_armed_conflict_FR.pdf.

6 Pour la définition des conflits armés internationaux et non internationaux conformément au DIH, voir art. 2 et 3 communs aux quatre Conventions de Genève ; Protocole I additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (PA I), RTNU, vol. 1125, p. 271, 8 juin 1977 (entré en vigueur le 7 décembre 1978), art.1, par. 4 ; Protocole II additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (PA II), RTNU, vol. 1125, p. 649, 8 juin 1977 (entré en vigueur le 7 décembre 1978), art. 1. Voir également CICR, *Commentaire de la Première Convention de Genève : Convention (I) de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne*, 2e édition, 2016 (CICR, *Commentaire de la CG I*), commentaire des articles 2 et 3 communs, disponible sur : https://ihl-databases.icrc.org/dih/full/CGI-commentaire ; CICR, « Comment le terme "conflit armé" est-il défini en droit international humanitaire ? », prise de position, mars 2008, disponible sur : https://www.icrc.org/fr/doc/resources/documents/article/other/armed-conflict-article-170308.htm ; CICR, *Le droit international humanitaire et les défis posés par les conflits armés contemporains*, 31IC/11/5.1.2, octobre 2011 (Rapport sur les défis publié par le CICR en 2011), pp. 8-14, disponible sur : https://www.icrc.org/fr/doc/resources/documents/report/31-international-conference-ihl-challenges-report-2011-10-31.htm ; CICR, *Le droit international humanitaire et les défis posés par les conflits armés contemporains*, 32IC/15/11, octobre 2015 (Rapport sur les défis publié par le CICR en 2015), pp. 9-21, disponible sur : https://www.icrc.org/fr/document/le-droit-international-humanitaire-et-les-defis-poses-par-les-conflits-armes-contemporains.

d'une occupation, ou qui y sont directement liées et dont les effets se prolongent après que ces circonstances aient pris fin[7]. En conséquence, même lorsqu'un conflit armé est terminé ou que les migrants ne se trouvent plus sur le territoire d'un pays confronté à un conflit armé, ceux-ci peuvent encore être protégés, conformément à certaines règles du DIH[8].

Le présent article examine la protection accordée aux migrants par le DIH dans les situations de conflit armé. Même si cet article fait référence à d'autres branches du droit international lorsque celles-ci sont applicables, il n'a pas pour objet d'en faire une analyse détaillée, ni de présenter leur interaction avec le DIH[9]. La première partie de l'article donnera un aperçu de la manière dont le terme « migrant » est utilisé et traitera de questions générales relatives à la protection des migrants dans les conflits armés. Le principe de la non-discrimination en DIH qui fournit un cadre général pour analyser la protection des migrants, sera également abordé. La deuxième partie examinera les différentes catégories de personnes dont les migrants peuvent relever conformément au DIH et à d'autres branches du droit international, ainsi que les règles applicables aux migrants dans les conflits armés internationaux. La troisième partie abordera ces questions dans le cadre des conflits armés non internationaux. Enfin, la quatrième partie traitera de certaines règles du DIH particulièrement judicieuses pour la migration, notamment celles relatives aux mouvements de migrants, à l'unité familiale et aux personnes disparues et décédées. Étant donné le grand nombre de règles qui leur sont applicables, cette dernière partie ne se veut pas exhaustive, que ce soit dans les sujets qu'elle couvre ou dans la manière dont elle les aborde.

7 Anna Petrig, « Search for Missing persons », in Andrew Clapham, Paola Gaeta et Marco Sassòli (dir.), *The 1949 Geneva Conventions: A Commentary*, Oxford University Press, 2015, p. 269 ; Éric David, *Principes de droit des conflits armés*, 5e édition, Bruylant, Bruxelles, 2012, p. 262 ; Marion Haroff-Tavel, « La guerre a-t-elle jamais une fin ? L'action du Comité international de la Croix-Rouge lorsque les armes se taisent », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 85, n° 851, 2003, pp. 465-496.

8 Par exemple, les parties sont tenues de respecter les obligations relatives au rétablissement des liens familiaux lorsque les migrants quittent leur pays ou se déplacent à l'intérieur de celui-ci pour des motifs liés au conflit armé, ainsi que les obligations d'élucider le sort des personnes décédées ou disparues.

9 Pour une analyse de l'interaction entre le DIH, le DIDH et le droit international des réfugiés, voir, par exemple, Emanuela-Chiara Gillard, « Humanitarian Law, Human Rights and Refugee Law – Three Pillars », déclaration lors de la Conférence mondiale de l'Association internationale des juges du droit des réfugiés, Stockholm, du 21 au 23 avril 2005, disponible sur : www.icrc.org/eng/resources/documents/statement/6t7g86.htm ; Stephane Jaquemet, « The Cross-Fertilization of International Humanitarian Law and International Refugee Law », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 83, n° 843, 2001 ; Vincent Chetail, « Armed Conflict and Forced Migration: A Systematic Approach to International Humanitarian Law, Refugee Law and International Human Rights Law », *in* Andrew Clapham et Paola Gaeta (dir.), *The Oxford Handbook of International Law in Armed Conflict*, Oxford University Press, Oxford, 2014 ; David James Cantor, « Laws of Unintended Consequence? Nationality, Allegiance and the Removal of Refugees during Wartime », *in* David James Cantor et Jean-François Durieux (dir.), *Refuge from Inhumanity? War Refugees and International Humanitarian Law*, Brill Nijhoff, Leiden, 2014.

Considérations générales sur la protection des migrants dans les conflits armés

Qui sont les « migrants » et comment sont-ils protégés par le DIH ?

En droit international, il n'existe pas de définition universellement acceptée du terme « migrant », bien que certaines catégories soient définies par des instruments internationaux *spécifiques*[10]. En outre, selon diverses organisations, le terme migrant fait référence à « toute personne se trouvant à l'extérieur de l'État dont elle possède la nationalité ou la citoyenneté ou, dans le cas des apatrides, de son pays de naissance ou de résidence habituelle[11] ». Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et, plus largement, le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (le Mouvement), dans leur ensemble, optent pour une description large telle qu'elle figure dans la Politique relative à la migration du FICR qui entend par « migrants », les « personnes qui quittent ou fuient leur lieu de résidence habituel [...] en quête de possibilités ou de perspectives meilleures et plus sûres[12] ». Le présent article se fondera sur cette description, en tant que « terme générique » couvrant différentes catégories de migrants. Il fera également référence à des catégories juridiques spécifiques, notamment les réfugiés[13] et les apatrides, lorsqu'il traite de la protection spéciale à laquelle ils ont droit en vertu du DIH (et d'autres branches du droit international).

10 Par exemple, l'expression « travailleurs migrants » est définie dans le paragraphe 1 de l'article 2 de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, A/RES/45/158, 18 décembre 1990.

11 HCDH, *Principes et directives recommandés sur les droits de l'homme aux frontières internationales*, Genève, 2014, chap. 1, par. 10, disponible sur : https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/OHCHR_Recommended_Principles_Guidelines_FR.pdf. L'Organisation internationale pour les migrations (OIM) propose une définition similaire, quoique plus étoffée : voir OIM, « Glossary on Migration », 2e édition, *in International Migration Law*, vol. 25, Genève, 2011, pp. 61-62, disponible sur : http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml25_1.pdf. Néanmoins, le HCR établit une distinction entre les réfugiés et les migrants : voir, par exemple, UNHCR, *Point de vue du HCR : « Réfugié » ou « migrant » – Quel est le mot juste ?*, juillet 2016, disponible sur : https://www.unhcr.org/fr/news/stories/2016/7/55e45d87c/point-vue-hcr-refugie-migrant-mot-juste.html.

12 La Politique relative à la migration reconnaît également que certaines catégories de personnes, telles que les réfugiés et les demandeurs d'asile, bénéficient d'une protection spéciale en vertu du droit international et national. Voir Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, « Politique relative à la migration », novembre 2009, disponible sur : http://www.ifrc.org/PageFiles/89395/Migration%20Policy_FR.pdf. Pour connaître les motifs qui ont amené le CICR à utiliser cette définition ainsi que son approche de la question de la migration, voir S. Le Bihan, *op. cit.* note 4.

13 Si la protection des migrants par le DIH, en tant que catégorie générale de personnes, n'a pas fait l'objet d'autres études, la question de savoir si et comment les réfugiés (et les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays) sont protégés a été largement abordée par d'autres. Voir notamment David James Cantor et Jean-François Durieux (dir.), *Refuge from Inhumanity? War Refugees and International Humanitarian Law*, Brill Nijhoff, Leiden, 2014 ; Mélanie Jacques, *Armed Conflict and Displacement: The Protection of Refugees and Displaced Persons under International Humanitarian Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012, pp. 156-184 ; François Bugnion, « Réfugiés, personnes déplacées et droit international humanitaire », *Revue suisse de droit international et de droit européen*, n° 3, 2001, pp. 277-288 ; S. Jaquemet, *op. cit.* note 9, pp. 651-673 ; Karen Hulme, « Armed Conflict and the Displaced », *International Journal of Refugee Law*, vol. 17, n° 1, 2005 ; Jean-Philippe Lavoyer, « Réfugiés et personnes déplacées : droit international humanitaire et rôle du CICR », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, Genève, vol. 77, n° 812, 1995, pp. 183-202. Françoise Krill, « L'action du CICR en faveur des réfugiés », *in Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 70, n° 772, juillet-août 1988 ; Yoram Dinstein, « Refugees and the law of armed conflict », *Israel Yearbook on Human Rights*, vol. 12, 1982.

S'agissant de la protection des migrants selon le DIH, il est important de souligner, en premier lieu, que cette branche du droit ne contient aucune règle spécifique applicable à la migration ou relative à la protection des migrants en tant que tels. Pour autant, ceci ne veut pas dire que les migrants sont exclus du champ d'application du DIH ou qu'ils ne sont pas pris en considération. En tant que civils, les migrants bénéficient de la protection générale accordée à la population civile dans les conflits armés tant internationaux que non internationaux. Dans les conflits armés internationaux, les migrants sont aussi protégés en tant qu'étrangers au pouvoir d'une partie au conflit ou d'une puissance occupante, pour autant qu'ils soient considérés comme des « personnes protégées[14] » et peuvent bénéficier de la protection en tant que « réfugiés[15] ». Pour déterminer comment les migrants sont protégés par le DIH, les deuxième et troisième parties de cet article aborderont la distinction entre « civils » et, selon qu'il s'agit d'un conflit armé international ou non international, les membres des forces armées ou d'un groupe armé organisé. Comme la plupart des migrants sont considérés comme des civils, cet article se focalisera sur la protection que leur offre le DIH en tant que civils[16]. Il sera également examiné quelles personnes sont considérées comme « personnes protégées », « réfugiés » et/ou « apatrides » dans les conflits armés internationaux et comment les migrants relèvent de ces catégories.

Le principe de la non-discrimination

Le DIH protège les migrants en tant que civils, quel que soit leur statut migratoire. Ils doivent être traités sans aucune distinction de caractère défavorable qui serait fondée sur ce statut. Cependant, conformément au DIH, certaines distinctions peuvent être effectuées, par exemple selon la nationalité des personnes. Comme les migrants risquent davantage d'être victimes de discrimination que les ressortissants d'un État en raison de leur origine, de leur appartenance ethnique, de leur race ou de leur nationalité, il est important de présenter brièvement le principe de distinction non défavorable en vertu du DIH, qui figure dans de nombreuses dispositions spécifiques des Conventions de Genève et de leurs Protocoles additionnels[17]. Il s'agit là de l'approche adoptée par le DIH à l'égard du principe de la non-discrimination consacré par le DIDH[18]. Contrairement au principe fondamental de la non-discrimination tel

14 Quatrième Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre du 12 août 1949 (CG IV), RTNU, vol. 75, p. 288 (entrée en vigueur le 21 octobre 1950), art. 4 ; PA I, art. 73.

15 Comme nous le verrons, le DIH prévoit des protections spéciales pour les « réfugiés » et le sens de ce mot est expliqué dans la deuxième partie de cet article. Voir CG IV, articles 44 et 70, al. 2 ; PA I, art. 73.

16 Pour en savoir davantage sur la protection des migrants considérés en DIH comme des combattants dans le cadre d'un conflit armé international, voir la deuxième partie de cet article.

17 Voir notamment art. 3 commun ; CG I, art. 12 ; CG II, art. 12 ; CG III, art. 16 ; CG IV, art.13, art. 27, al. 3 ; PA I, art. 9, par. 1, art. 69, par. 1, art. 70, par. 1, art. 75, par. 1 ; PA II, art. 2, par. 1, art. 4, par. l, art. 18, par. 2.

18 Pour un aperçu du principe de la non-discrimination dans le DIDH, voir notamment Manfred Nowak (dir.), *U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary*, 2e édition, Kehl am Rhein, 2005, commentaire sur les articles 2 et 26 ; Daniel Moeckli, « Equality and Non-discrimination », *in* Daniel Moeckli, Sangeeta Shah et Sandesh Sivakumaran (dir.), *International Human Rights Law*, 2e édition, Oxford University Press, Oxford, 2013.

qu'inscrit dans le DIDH[19], le DIH n'exige pas expressément une égalité de traitement de tous les individus[20].

Si le DIH interdit les distinctions de caractère défavorable, il n'interdit pas toutes les distinctions et exige même, dans certains cas, que des personnes soient traitées différemment pour garantir un traitement humain[21]. Par exemple, le DIH contient plusieurs dispositions qui justifient un traitement différencié selon l'état de santé d'une personne, son âge, son sexe ou son grade[22]. Les parties à des conflits armés internationaux et non internationaux sont quant à elles tenues de traiter les civils et les personnes hors de combat avec humanité, sans « distinction de caractère défavorable ». Les distinctions « de caractère défavorable » interdites par le DIH se fondent sur plusieurs critères non exhaustifs qui vont déterminer l'étendue exacte du principe[23]. Son champ va également dépendre des personnes couvertes[24]. Conformément au DIH coutumier, « toute distinction de caractère défavorable (…) fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion ou la croyance, les opinions politiques ou autres, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou une autre situation, ou tout autre critère analogue, est interdite[25] ».

19 Voir, par exemple, la Déclaration universelle des droits de l'homme, Doc. NU 217 A (III), 10 décembre 1948 (DUDH), art. 7 ; Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), RTNU vol. 999, p. 171, 16 décembre 1966, art. 26 ; Convention américaine relative aux droits de l'homme (CADH), 22 novembre 1969, art. 24 ; Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (CADPH), CAB/LEG/67/3, rév. 5, 21 ILM 58, 27 juin 1981, art. 3 ; Charte arabe des droits de l'homme, 15 septembre 1994, art. 11 ; Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, 2012/C 326/02, 26 octobre 2012, art. 20 et 21. Certaines dispositions du DIDH confèrent des « droits accessoires », comme l'article 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ; l'article 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CESDHLF), telle qu'amendée par les protocoles n° 11 et 14, STE n° 5, 4 novembre 1950 ; l'article 1 de la CADH ; l'article 2 de la CADPH ; l'article 3 de la Charte arabe des droits de l'homme.

20 Ceci doit être examiné au vu des Conventions de Genève, lesquelles reposent sur la protection de différentes catégories de personnes en fonction de leur statut, y compris de leur nationalité. Les Protocoles additionnels permettent également d'établir certaines distinctions selon la nationalité : voir, par exemple, PA I, art. 78, par. 1 ; PA II, art. 17, par. 2. Voir également Gabor Rona et Robert J. McGuire, « The Principle of Non-Discrimination », *in* A. Clapham, P. Gaeta et M. Sassòli (dir.), *op. cit*. note 7, p. 195.

21 CICR, Commentaire de la CG I, *op. cit*. note 6, par. 574-575 : l'article 3 commun « n'interdit pas de distinctions non défavorables, c'est-à-dire des distinctions qui sont justifiées par des situations et par des besoins de personnes protégées [...], qui sont fondamentalement différents ». Voir également Jelena Pejic, « Non-discrimination and Armed Conflict », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 83, n° 841, 2001, p. 186.

22 Voir, par exemple, CG IV, art. 27, al. 2 et 3, art. 68, al. 4 ; PA I, art. 76,77, 78 ; PA II, art.4, par. 3, art. 6, par. 4.

23 Dans les Conventions de Genève et leurs Protocoles additionnels, la liste des cas dans lesquels toute distinction de caractère défavorable est interdite n'est pas exhaustive. Voir, par exemple, art. 3 commun (« ou tout autre critère analogue ») ; CG IV, art. 13 (« notamment »), art. 27 (« notamment ») ; PA I, art. 9 et art. 75 (« ou tout autre critère analogue ») ; PA II, art. 2 (« ou tous autres critères analogues »).

24 L'article 3 commun s'applique aux personnes qui ne participent pas directement aux hostilités ; l'article 13 de la CG IV, aux populations des pays en conflit ; l'article 27 de la CG IV, aux personnes protégées se trouvant sur les territoires des parties au conflit et dans les territoires occupés ; l'article 2 du PA II, aux personnes affectées par un conflit armé au sens du PA II ; et l'article 4 du PA II, aux personnes qui ne participent pas directement ou ne participent plus aux hostilités, qu'elles soient ou non privées de liberté.

25 Étude du CICR sur le DIH coutumier, *op. cit*. note 5, règle 88.

Bien que la « nationalité » ne soit pas la seule cause possible des discriminations à l'encontre des migrants, celles-ci étant davantage fondées sur leur origine ou sur leur race et sur le fait que ces personnes puissent être en situation irrégulière, elle demeure un motif important. Lorsqu'elle n'est pas explicitement mentionnée dans une règle, la nationalité devrait être interprétée comme un critère de distinction défavorable inadmissible en vertu du DIH, sauf dans les cas où celui-ci en dispose expressément autrement[26]. Pour autant, il convient de souligner que, lors de la Conférence diplomatique, la nationalité ne fut pas considérée « comme implicitement comprise » dans l'article 27 de la Quatrième Convention de Genève (CG IV)[27]. Ceci était justifié par le fait que les règles de la CG IV relative aux « personnes protégées » permettent une différence de traitement fondée sur la nationalité, notamment au regard des mesures de contrôle et de sécurité qui peuvent être nécessaires du fait d'un conflit armé international[28]. Cependant, « l'obligation absolue de traitement humain figurant à l'alinéa 1 de l'article 27 de la CG IV, existe indépendamment » du fait qu'il est permis, dans certaines circonstances précises, de traiter différemment des ressortissants ennemis[29]. Les parties au conflit doivent traiter toutes les personnes protégées avec humanité, quelle que soit leur nationalité. Conformément à l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève, la nationalité n'est pas explicitement mentionnée parmi les motifs de distinction de caractère défavorable qui sont prohibés[30]. Ceci reposait sur l'idée que chaque État est libre de traiter les étrangers impliqués dans un conflit armé non international autrement que ses propres ressortissants[31]. Quoique justifié, ce raisonnement ne remet pas en cause le principe essentiel selon lequel toutes

26 L'article 13 de la CG IV mentionne explicitement la nationalité, ce qui n'est pas le cas de l'article 3 commun ni de l'article 27 de la CG IV. Quant aux Protocoles additionnels, ils font référence à l'« origine nationale ».

27 *Actes de la Conférence diplomatique de Genève de 1949*, tome II, section A, pp. 624-627 : le délégué du CICR a déclaré que la nationalité n'avait pas été incorporée dans les critères « pour la raison que les mesures d'internement ou restrictives de liberté sont prises envers les personnes de nationalité ennemie précisément en raison de leur nationalité ». Néanmoins, d'autres représentants (d'Afghanistan, du Mexique et des Pays-Bas) ont plaidé pour que la nationalité figure parmi les critères interdits. Le représentant de la Norvège a indiqué qu'il « conviendrait […] de trouver une formule interdisant toute discrimination fondée sur la nationalité, sauf dans les cas visés par la présente Convention ou par d'autres traités ». Voir également Jean Pictet (dir.), *Commentaire de la IVe Convention de Genève du 12 août 1949, La Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre*, CICR, Genève, 1958 (CICR, Commentaire de la CG IV), p. 222 ; G. Rona et R. J. McGuire, *op. cit*. note 20, p. 200.

28 Dans les conflits armés internationaux, la notion de « personnes protégées » couvre une catégorie spécifique de la population civile « 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 ». Voir CG IV, art. 4.

29 CICR, Commentaire de la CG I, *op. cit*. note 6, par. 574 et s. ; CICR, Commentaire de la CG IV, *op. cit*. note 27, p. 46 : « On remarquera que la notion de la nationalité n'est pas comprise parmi les critères éliminés. Il en est du reste de même à l'article 27. Cela ne signifie nullement que les personnes d'une nationalité déterminée puissent être traitées arbitrairement ; le traitement humain est dû à toutes les personnes, quelle que soit leur nationalité ». Voir également Jean Pictet (dir.), *Les Conventions de Genève du 12 août 1949, commentaire*, vol. 1 : *Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne*, CICR, Genève, 1952 (Commentaire de la CG I, 1952), p. 60 ; Jean Pictet (dir.), *Les Conventions de Genève du 12 août 1949, commentaire*, vol. 3 : *la Convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre*, CICR, Genève, 1960 (CICR, Commentaire de la CG III), p.47.

30 Pour connaître les raisons pour lesquelles la nationalité n'est pas citée parmi la liste des critères prohibés, voir CICR, Commentaire de la CG I, *op. cit*. note 6, par. 571-572.

31 *Actes de la Conférence diplomatique de Genève de 1949*, tome II- B, p. 90.

les personnes qui n'ont pas participé ou qui ne participent plus aux hostilités doivent être traitées avec humanité sans aucune distinction de caractère défavorable[32]. Tel qu'indiqué dans le Commentaire mis à jour de la Première Convention de Genève, la nationalité doit « être considéré[e] comme étant [un motif] couvert par le concept de "tout autre critère analogue", selon l'article 3 commun[33] ». Enfin, les Protocoles additionnels considèrent l'« origine nationale » comme un critère inacceptable de distinction de caractère défavorable[34]. Si cette expression fait référence au groupe ethnique des personnes et non à leur nationalité officielle, la nationalité devrait au moins être considérée comme « une autre situation » ou être couverte par l'expression « tout autre critère analogue » aux fins de l'article 75 du Protocole additionnel I (PA I)[35]. Étant donné que les critères prohibés devraient être considérés comme uniformes entre les deux Protocoles additionnels, la nationalité devrait être considérée comme un critère inacceptable aux fins de ces Protocoles[36].

Comment les migrants sont-ils couverts par le DIH dans les conflits armés internationaux ?

Présentation de la protection des migrants dans les conflits armés internationaux

Dans les conflits armés internationaux, les migrants sont protégés, en premier lieu, par les règles générales du DIH applicables à la population civile. De plus, s'ils appartiennent à la catégorie des personnes protégées, ils bénéficient également de la protection accordée aux étrangers qui se trouvent au pouvoir d'une partie au conflit ou d'une puissance occupante. En outre, certains migrants sont spécialement protégés en leur qualité de « réfugiés ». Lorsque l'on examine qui est un réfugié au sens du DIH, il est important de noter qu'il existe différentes interprétations de qui est couvert par ce terme en fonction des règles applicables, et de ce que cela signifie pour leur protection[37]. En effet, un migrant peut être qualifié de réfugié au sens de

32 CICR, Commentaire de la CG I, *op. cit.* note 6, par. 572. Voir CICR, Commentaire de la CG I, *op. cit.* note 29, p. 60 ; CICR, Commentaire de la CG III, *op. cit.* note 29, p. 47. CICR, Commentaire de la CG IV, *op. cit.* note 27, p. 46.

33 CICR, Commentaire de la CG I, *op. cit.* note 6, par. 572. Voir également CICR, Commentaire de 1952 de la CG I, *op. cit.* note 29, p. 60 ; CICR, Commentaire de la CG III, *op. cit.* note 29, p. 47.

34 PA I, articles 9 et 75 ; PA II, articles 2 et 4. Voir également Michael Bothe, Karl Josef Partsch et Waldemar A. Solf, en coopération avec Martin Eaton, *New Rules for Victims of Armed Conflicts: Commentary on the Two 1977 Protocols Additional to the Geneva Conventions of 1949*, 2e édition, Martinus Nijhoff, Leiden, 2013, p. 722 : Les critères énoncés à l'article 2 s'appliquent à tous les autres articles dans lesquels figure l'expression « distinction de caractère défavorable ».

35 M. Bothe, K. J. Partsch et W. A. Solf, *op. cit.* note 34, pp. 515-516, commentaire de l'article 75 du PA I.

36 M. Bothe, K. J. Partsch et W. A. Solf, *op. cit.* note 34, p. 112.

37 Conformément à l'article 44 de la CG IV, les réfugiés sont des personnes protégées « qui ne jouissent en fait de la protection d'aucun gouvernement ». De son côté, l'article 70 de la CG IV couvre les « ressortissants de la Puissance occupante qui, avant le début du conflit, auraient cherché refuge sur le territoire occupé ». Enfin, selon l'article 73 du PA I, les réfugiés (ou apatrides) sont des « personnes qui, avant le début des hostilités, sont considérées comme apatrides ou réfugiés au sens des instruments internationaux pertinents acceptés par les Parties intéressées ou de la législation nationale de l'État d'accueil ou de résidence ».

l'article 44 ou de l'alinéa 2 de l'article 70 de la CG IV. S'il est couvert par l'article 44, il est aussi une personne protégée au titre de la CG IV. En revanche, si un migrant est un réfugié aux fins de l'article 70, il ne relève pas de la catégorie des personnes protégées (sauf si le PA I s'applique et que l'individu répond aux conditions pour être qualifié de réfugié). Enfin, un migrant peut aussi être un réfugié conformément à l'article 73 du PA I, auquel cas il serait aussi une personne protégée aux fins de la CG IV. Bien que le PA I étende le statut de personne protégée à tous ceux qui sont considérés comme des réfugiés, renforçant ainsi leur protection, le terme « réfugié » a, dans cet instrument, un sens plus étroit que dans la CG IV. La protection des migrants en tant que réfugiés et le sens du terme « réfugiés » aux fins de la CG IV et du PA I seront abordées dans les parties de cet article intitulées « Les migrants en tant que réfugiés protégés » et « La protection spéciale des migrants réfugiés ».

La protection des migrants en tant que membres de la population civile

Dans les conflits armés internationaux, la protection accordée par le DIH aux migrants est différente selon qu'ils sont civils ou combattants. Les membres des forces armées (autres que le personnel sanitaire et religieux) sont des combattants[38]. Toutes les personnes qui n'appartiennent pas aux forces armées d'une partie au conflit sont des civils[39]. Comme souligné précédemment, même si certains migrants peuvent être considérés comme des combattants dans certaines circonstances, la plupart sont des civils.

De nombreuses règles du DIH applicables dans les conflits armés internationaux protègent l'ensemble de la population civile, indépendamment du fait que les personnes soient ressortissantes d'un autre État, y compris les ressortissants d'un État « ennemi » ou d'un État participant à un conflit armé contre l'État dans lequel les personnes se trouvent. Dès lors que ces règles s'appliquent à tous les civils, indépendamment de leur nationalité, elles s'appliquent aussi aux migrants. Les migrants qui sont des civils conformément au DIH sont donc protégés contre les effets des hostilités. Par exemple, les attaques indiscriminées et les attaques directes contre les civils sont interdites[40]. Il est également interdit d'utiliser contre les civils la famine comme méthode de guerre[41]. Les règles qui protègent les migrants contre les effets des hostilités contribuent aussi à prévenir et à diminuer les déplacements de migrants

38 Les conditions pour bénéficier du statut de combattant ou de prisonnier de guerre sont fixées à l'article 4 de la CG III. Les personnes participant à une levée en masse remplissent ces conditions et ne sont pas considérés comme des civils. Voir également PA I, articles 43 et 44 ; Étude du CICR sur le DIH coutumier, *op. cit.* note 5, règle 3 ; CICR, *Guide interprétatif sur la notion de participation directe aux hostilités en droit international humanitaire*, Genève, 2009 (Guide interprétatif du CICR), pp. 23-27, 32-37.

39 PA I, art. 50 : « Est considérée comme civile toute personne n'appartenant pas à l'une des catégories visées à l'article 4 A, 1), 2), 3), et 6) de la III[e] Convention et à l'article 43 du présent Protocole ». Yves Sandoz, Christophe Swinarski et Bruno Zimmermann (dir.), *Commentaire des Protocoles additionnels*, CICR, Genève, 1986 (Commentaire CICR des PA), par. 1913-1917 ; Étude du CICR sur le DIH coutumier, *op. cit.* note 5, règle 5 ; Guide interprétatif du CICR, *op. cit.* note 38, pp. 22-23, 28-32, 38.

40 PA I, art. 51, par. 2, art. 51, par. 4 et 5.

41 *Ibid.*, art. 54.

pour des raisons en lien avec le conflit[42]. Les civils, y compris les migrants, sont protégés à condition qu'ils ne participent pas directement aux hostilités ; néanmoins, même lorsqu'ils y participent, ils ne perdent pas leur statut de civils et ils ne perdent leur protection contre les attaques que pendant la durée de leur participation[43].

Si les migrants tombent au pouvoir de l'ennemi, l'étendue de leur protection dépendra de leur statut[44]. En tant que civils, les migrants sont couverts par les règles générales relatives à la protection de la population civile figurant dans la CG IV et le PA I. Le Titre II de la CG IV[45] qui vise « l'ensemble des populations des pays en conflit » est applicable à tous les migrants qui n'ont pas le statut de combattant, ni celui de prisonnier de guerre (PG)[46]. Il prévoit des garanties minimales contre « les souffrances engendrées par la guerre » pour tous les civils, quelle que soit leur nationalité[47].

Les migrants sont non seulement protégés par les règles générales de protection de la population civile, mais également, lorsqu'elles sont applicables, par les dispositions relatives aux personnes disparues et décédées figurant au titre II de la section III du PA I, ainsi que par les dispositions relatives aux secours en faveur de la population civile et au traitement des personnes au pouvoir d'une partie au conflit, figurant respectivement aux sections II et III du Titre IV du PA I[48]. Surtout, la CG IV et le PA I contiennent des dispositions sur le regroupement des familles dispersées et la recherche des personnes disparues et décédées[49]. Ces règles sont examinées plus en détail dans la quatrième partie du présent article, compte tenu de leur importance à la fois pour les nombreux migrants qui se trouvent séparés de leur famille, qui disparaissent ou qui décèdent au cours de conflits armés, mais aussi pour leur famille. La CG IV et le PA I contiennent aussi des dispositions spécifiques régissant les secours humanitaires qui reconnaissent que la population civile qui en a besoin, a le droit de recevoir une assistance[50]. Elles réglementent la fourniture de

42 La quatrième partie de cet article examine d'autres règles du DIH qui s'attachent plus particulièrement aux mouvements de migrants.

43 *Ibid*., titre IV, section I, notamment art. 48, 51, 57, 58 ; Étude du CICR sur le DIH coutumier, *op. cit*. note 5, chap. 1.

44 L'application des dispositions conférant le statut, les droits et les protections dont bénéficient les personnes tombées aux mains de l'ennemi lors de conflits armés internationaux sera déterminée par leur champ d'application personnel précis, pour savoir notamment si un migrant est une « personne protégée » au sens de l'article 4 de la CG IV. CICR, Commentaire de la CG IV, *op. cit*. note 27 p. 56.

45 Il s'étend non seulement aux personnes protégées, mais également à toutes les personnes se trouvant sur le territoire d'une partie au conflit ou sur un territoire occupé. Voir CG IV, art. 4, al. 3, art. 13 ; CICR, Commentaire de la CG IV, *op. cit*. note 27, p. 127 ; M. Bothe, K. J. Partsch et W. A. Solf, *op. cit*. note 34, pp. 495 et 498.

46 Yves Sandoz, Christophe Swinarski et Bruno Zimmermann (dir.), Commentaire CICR des PA, par. 1908-1909, 1913, 1917, *op. cit*. note 39 ; CICR, Commentaire de la CG IV, *op. cit*. note 27, p. 52.

47 CG IV, art. 13. Étude du CICR sur le DIH coutumier, *op. cit*. note 5, règle 88.

48 Ces règles ne s'appliquent pas uniquement aux personnes protégées et couvrent aussi les ressortissants d'une partie adverse présents sur un territoire occupé ou national ainsi que les ressortissants d'une partie. Toutefois, il est nécessaire d'analyser le champ d'application précis de chaque article mentionné dans cette partie pour pouvoir déterminer s'il est applicable ou non aux propres ressortissants d'une partie. Pour une analyse plus approfondie du champ d'application de la Section III, Titre IV du PA I (art. 72-79), voir M. Bothe, K. J. Partsch et W. A. Solf, *op. cit*. note 34, pp. 495 et 498-500.

49 CG IV, art. 25 et 26 ; PA I, art. 74 ; Étude du CICR sur le DIH coutumier, *op. cit*. note 5, règle 105.

50 PA I, art. 68-71 fondés sur l'art. 23 de la CG IV ; Étude du CICR sur le DIH coutumier, *op. cit*. note 5, règles 55-56.

l'aide humanitaire et exigent des parties au conflit armé et de tous les États concernés qu'ils autorisent et facilitent, sous réserve de leur droit de contrôle, les envois de secours aux civils et leur distribution rapide une fois que, dans leur principe, ceux-ci ont été acceptés[51]. Enfin, le PA I contient une série de dispositions particulièrement importantes, notamment les garanties fondamentales prévues à l'article 75, car elles accordent une protection minimale à tous les migrants qui sont au pouvoir d'une partie au conflit et qui ne bénéficient pas d'un traitement plus favorable en vertu des Conventions de Genève ou du PA I[52]. Aujourd'hui, les principes et les règles fondamentales du DIH relatifs au traitement des civils qui se trouvent aux mains de l'ennemi et qui sont essentiels à la protection des migrants, appartiennent au droit international coutumier[53].

Si la majorité des migrants sont considérés comme des civils au regard du DIH, il se peut que certains, en fonction de leur statut en vertu des Conventions de Genève et du PA I[54], soient des combattants qui, lorsqu'ils tombent au pouvoir de l'ennemi, bénéficient de la protection accordée aux PG. Par exemple, les migrants sont des combattants s'ils sont membres des forces armées d'un État partie à un conflit armé international ou membres d'autres milices appartenant à une partie au conflit remplissant les conditions énoncées à l'alinéa premier, lettre A, chiffre 2) de l'article 4 de la Troisième Convention de Genève (CG III)[55]. En tant que tels, une fois tombés au pouvoir d'un État partie au conflit armé international auquel ils participent, ils ont droit au statut de PG pour autant qu'ils remplissent les conditions fixées par le DIH[56]. Comme indiqué précédemment, cet article porte essentiellement sur la protection des migrants en tant que civils et n'approfondit pas la question de la protection des migrants combattants ou PG.

51 CICR, « Questions/réponses du CICR et lexique sur l'accès humanitaire », juin 2014, disponible sur : https://www.icrc.org/fr/revue-internationale/article/questionsreponses-du-cicr-et-lexique-sur-lacces-humanitaire ; Rapport sur les défis publié par le CICR en 2015, *op. cit*. note 6, pp. 33-37.

52 PA I, art. 75 ; CICR, Commentaire des Protocoles additionnels, *op. cit*. note 46, p. 877; Étude du CICR sur le DIH coutumier, *op. cit*. note 5, section V « Le traitement des personnes civiles et des personnes hors de combat ».

53 Étude du CICR sur le DIH coutumier, *op. cit*. note 5, règles 87-105.

54 La protection des migrants qui sont tombés au pouvoir de l'ennemi dépend de leur statut au sens de l'article 4 de la CG III et de l'article 43 du PA I. Pour davantage d'informations sur la protection des migrants en tant que combattants ou prisonniers de guerre, voir S. Jaquemet, *op. cit*. note 9, pp. 651-673 ; Y. Dinstein, *op. cit*. note 13, pp. 94-109 ; Françoise J. Hampson, « The scope of the obligation not to return fighters under the law of armed conflict », *in* David James Cantor et Jean-François Durieux (dir.), *Refuge from Inhumanity? War Refugees and International Humanitarian Law*, Brill Nijhoff, Leiden, 2014 ; Reuven (Ruvi) Ziegler, « Non-Refoulement between "Common Article 1" and "Common Article 3" » *in* David James Cantor et Jean-François Durieux (dir.), *Refuge from Inhumanity? War Refugees and International Humanitarian Law*, Brill Nijhoff, Leiden, 2014.

55 CG III, art. 4 ; PA I, art. 43.

56 Les personnes qui ne remplissent pas les conditions pour obtenir le statut de combattant et de PG en vertu du DIH et qui ne bénéficient pas de la protection de la CG III, ont droit à la protection de la CG IV s'ils répondent aux conditions de l'article 4 de la CG IV et sous réserve de certaines dérogations. Pour un aperçu général de la protection des « combattants non privilégiés », voir Knut Dörmann, « The Legal Situation of "Unlawful/Unprivileged Combatants" », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 85, n° 849, 2003 ; Laura M. Olson, « Status and treatment of those who do not fulfil the conditions for status as prisoners of war », *in* A. Clapham, P. Gaeta et M. Sassòli (dir.), *op. cit*. note 7, pp. 922-924.

La protection spéciale des migrants en tant que personnes protégées par la CG IV

Dans les conflits armés internationaux, outre les règles générales relatives à la population civile, les migrants peuvent bénéficier du régime plus protecteur et plus détaillé figurant sous les Titres I et III de la CG IV, lorsqu'ils sont qualifiés de « personnes protégées[57] ». Nombre de migrants, en tant qu'étrangers présents sur le territoire d'une partie au conflit ou sur un territoire occupé, seront des personnes protégées lorsqu'ils remplissent la condition de nationalité figurant à l'article 4[58]. Néanmoins, certains migrants en sont exclus : les ressortissants d'une partie ou d'une puissance au pouvoir de laquelle ils se trouvent ; les ressortissants d'un État co-belligérant ou un État neutre qui ont une représentation diplomatique normale auprès de l'État au pouvoir duquel ils se trouvent (sauf dans le cas de territoires occupés où les ressortissants d'un État neutre sont toujours des personnes protégées) ; et les personnes qui sont protégées par l'une des trois autres Conventions de Genève[59]. Ainsi, le critère de nationalité figurant à l'article 4 de la CG IV peut exclure certains migrants qui ne bénéficient de la protection d'aucun État[60]. Par exemple, les ressortissants d'une puissance occupante qui se trouvent sur le territoire de l'État occupé ne sont pas protégés[61]. Ce constat a conduit à des questionnements sur la justesse de la définition des « personnes protégées ». Selon certains, « tous les civils qui n'ont pas prêté allégeance à l'État dont ils sont ressortissants ou qui ne bénéficient pas de sa protection diplomatique, devraient être reconnus comme des "personnes protégées" conformément à l'article 4 de la CG IV [traduction CICR][62] ». Le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) a considéré que, lorsqu'il s'agissait d'apprécier la protection, « le critère du lien juridique de nationalité n'était pas (…) déterminant » et que « l'absence d'allégeance à un État et de protection diplomatique par cet État a été considérée comme plus importante que le lien formel de nationalité[63] ». Toutefois, cette interprétation a été critiquée[64].

57 Ceci peut faire l'objet de dérogations ; voir CG IV, articles 4, al. 1 et 5 ; Pour la définition des « personnes protégées » selon l'article 4 de la CG IV, voir *op. cit*. note 28.

58 Comme indiqué dans les parties qui leur sont consacrées ci-dessous, en vertu de l'article 73 du PA I, lorsque ce protocole est applicable, les personnes qualifiées d'apatrides ou les réfugiés sont considérées comme des personnes protégées aux fins de l'article 4 de la CG IV.

59 CG IV, article 4, al. 2 et 4. Bien que les ressortissants d'un État qui n'a pas ratifié la CG IV soient également exclus, les Conventions de Genève sont universellement ratifiées. Voir aussi CICR, Commentaire de la CG IV, *op. cit*. note 27, p. 53 ; CICR, Commentaire des PA, *op. cit*. note 46, pp. 872-873, par. 2947-2948.

60 Toutefois, voir les parties ci-dessous sur les réfugiés et les effets de l'article 73 du PA I ainsi que sur la protection offerte aux réfugiés conformément à l'alinéa 2 de l'article 70 de la CG IV.

61 CICR, Commentaire de la CG IV, *op. cit*. note 27, p. 52 : l'alinéa 2 de l'article 70 de la CG IV est la seule disposition de cette convention qui s'applique explicitement aux ressortissants d'un État partie à un conflit armé international. Bien que des personnes puissent être considérées comme des réfugiés au sens de cet article, ils ne sont pas couverts par l'article 4 de la CG IV (sauf si le PA I s'applique et que les critères de l'article 73 de ce protocole sont respectés). Voir les parties ci-dessous concernant les réfugiés.

62 M. Jacques, *op. cit*. note 13, pp. 163-164, 42-48, 160 ; Elizabeth Salmón, « Who Is a Protected Civilian? », *in* A. Clapham, P. Gaeta et M. Sassòli (dir.), *op. cit*. note 7, pp. 1142-1145.

63 TPIY, *Le Procureur c/ Duško Tadić*, affaire n° IT-94-1-A, arrêt (Chambre d'appel), 15 juillet 1999, par. 163-169.

64 Marco Sassòli et Laura M. Olson, « The Judgment of the ICTY Appeals Chamber on the Merits in the Tadić Case », *Revue Internationale de la Croix-Rouge*, vol. 82, n° 839, 2000, pp. 743-747 ; Jean-François

Aux termes de la CG IV, les règles applicables aux personnes protégées, y compris aux migrants, dépendent de la situation dans laquelle ils se trouvent. Tous les migrants protégés sont couverts par la section I du Titre II commune aux territoires des parties au conflit et aux territoires occupés. Ils ont droit au respect de leur personne, de leur dignité, de leurs droits familiaux et de leurs convictions politiques, religieuses ou autres. Il est interdit de les soumettre à la torture, à des traitements cruels ou dégradants ou à des châtiments corporels et ils doivent être protégés contre tout acte de violence ou des mesures de représailles. La Section II du Titre II de la CG IV confère une protection supplémentaire aux migrants présents sur le territoire d'une partie au conflit. Elle dispose notamment que si les migrants restent dans le pays, que ce soit volontairement ou car ils y sont détenus, leur situation restera régie par les dispositions relatives au traitement des étrangers en temps de paix[65]. Il s'agit du droit interne, mais aussi du DIDH et du droit international des réfugiés, lorsqu'applicables. En tous cas, les migrants doivent bénéficier d'un certain nombre de droits relatifs à leurs conditions d'existence (comme le droit de recevoir des secours individuels ou collectifs, un traitement médical dans la même mesure que les ressortissants de l'État intéressé, le droit de pratiquer leur religion[66]). Dans la Section II, certaines dispositions sont particulièrement appropriées aux mouvements de migrants et notamment le principe de non-refoulement et le droit de quitter le territoire[67]. La Section II traite également les mesures de contrôle et de sécurité qui « peuvent être prises à l'encontre des personnes protégées et qui sont estimées « nécessaires du fait de la guerre[68] ». Selon les Commentaires de la CG IV, les mesures peuvent aller jusqu'à des dispositions très rigoureuses telles des restrictions à la liberté de mouvement[69], la mise en résidence forcée ou l'internement[70].

Les migrants présents sur un territoire occupé sont en outre protégés par les dispositions de la Section III du Titre III de la CG IV. En premier lieu, la puissance occupante doit respecter la législation applicable dans le territoire occupé, avant le début de l'occupation[71]. En tant que résidents en territoire occupé, les migrants sont protégés contre des décisions arbitraires que pourrait prendre la puissante occupante. Par exemple, celle-ci peut, si elle l'estime nécessaire, prendre des mesures de sûreté « pour d'impérieuses raisons de sécurité[72] ». D'autres dispositions sont importantes pour la protection des migrants comme celles relatives aux mouvements

Quéguiner, « Dix ans après la création du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie : Évaluation de l'apport de sa jurisprudence au droit international humanitaire », *Revue Internationale de la Croix-Rouge*, vol. 85, n° 850, 2003, pp. 302-303.

65 CG IV, art. 38 ; CICR, Commentaire de la CG IV, *op. cit*. note 27, p. 262.

66 CG IV, art. 38.

67 Voir la partie « Règles applicables aux mouvements de migrants » ci-dessous.

68 CG IV, art. 27 et 41-43. Voir également art. 37.

69 Voir notamment ibid., art 49, al. 5 ; Voir également CICR, Commentaire de la CG IV, *op. cit*. note 27, p. 304.

70 CICR, Commentaire de la CG IV, *op. cit*. note 27, p. 223.

71 Convention (IV) concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre et son Annexe : Règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, RO 26 338, La Haye, 18 octobre 1907 (entrée vigueur le 26 janvier 1910) (Règlement de La Haye de 1907), annexe, art. 43.

72 CG IV, art. 78.

des personnes protégées[73], aux envois de médicaments et de vivres, aux actions de secours, à la législation et la procédure pénales.

Les migrants en tant qu'apatrides protégés

Les migrants apatrides sont également qualifiés de personnes protégées au sens de l'article 4 de la CG IV car « en employant la forme négative, la définition couvre les personnes sans nationalité[74] ». La CG IV ne donne pas de définition des personnes apatrides ; ce qui importe, c'est le fait qu'elles n'aient pas de nationalité. Il s'agit là d'une interprétation plus large que la définition des « personnes apatrides » figurant dans la Convention de 1954 relative au statut des apatrides qui fut adoptée par la suite. La convention de 1954 exclut, par exemple, les personnes qui bénéficient déjà d'une protection ou d'une assistance de la part d'agences des Nations Unies autres que le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR)[75].

Lorsque le PA I s'applique, les « personnes apatrides » sont celles qui sont ainsi considérées au sens des « instruments internationaux pertinents », notamment la Convention de 1954, ou par « la législation nationale de l'État d'accueil ou de résidence[76] ». Si les personnes sont considérées comme apatrides avant le début des hostilités, elles sont explicitement qualifiées, en vertu du PA I, de personnes protégées au sens de la CG IV et, en tant que telles, elles seront protégées « en toutes circonstances et sans aucune distinction de caractère défavorable[77] ». Cependant, que le PA I s'applique ou non, les apatrides (y compris ceux qui sont devenus apatrides après l'ouverture des hostilités) sont de toute façon et comme nous l'avons vu, déjà considérés comme des personnes protégées au sens de la CG IV[78]. La limitation temporelle inscrite dans le PA I est donc sans incidence concrète sur les apatrides[79]. Lorsque la CG IV et le PA I s'appliquent, les « personnes qui, "avant ou après le début des hostilités", sont considérées comme apatrides au sens des instruments internationaux pertinents (…) ou de la législation nationale » sont donc des personnes protégées[80].

Les migrants en tant que réfugiés protégés

Comme mentionné plus haut, de nombreux réfugiés peuvent entrer dans la définition des « personnes protégées » telle que fixée par l'article 4 de la CG IV et bénéficier de

73 Voir la partie « Règles applicables aux mouvements de migrants » ci-dessous.
74 CICR, Commentaire de la CG IV, *op. cit.* note 27, p. 53 ; M. Bothe, K. J. Partsch et W. A. Solf, *op. cit.* note 34, p. 502.
75 Selon le paragraphe 1 de l'article 1, un apatride désigne « une personne qu'aucun État ne considère comme son ressortissant par application de sa législation ». Cette définition semble large, mais le paragraphe 2 exclut certaines personnes. Voir la Convention relative au statut des apatrides, RTNU, vol. 360, p. 117, 28 septembre 1954 (entrée en vigueur le 6 juin 1960).
76 PA I, art. 73 ; Voir également CICR, Commentaire des PA, *op. cit.* note 46, par. 2957-2958.
77 PA I, art. 73 ; Voir également CICR, Commentaire des PA, *op. cit.* note 46 ci-dessus, par. 2974 et 2976 ; M. Bothe, K. J. Partsch et W. A. Solf, *op. cit.* note 34, p. 502.
78 CICR, Commentaire des PA, *op. cit.* note 46, par. 2978-2979. M. Bothe, K. J. Partsch et W. A. Solf, *op. cit.* note 34, p. 504.
79 CICR, Commentaire des PA, *op. cit.* note 46, par. 2955, 2978-2980.
80 *Ibid.*, par. 2980.

toutes les mesures de protection prévues (y compris celles de l'article 44 de la CG IV[81]). Toutefois, il se peut que certaines personnes ne bénéficient pas de la protection de leur État d'origine et ne soient pas non plus qualifiées de « personnes protégées » au sens du DIH[82]. Cette lacune a conduit à l'adoption de l'article 73 du PA I[83]. Cette disposition accorde le statut de personnes protégées non seulement aux apatrides comme on l'a vu précédemment, mais également aux réfugiés, tels que définis par le PA I et ce, « indépendamment de leur nationalité et indépendamment de la Partie au pouvoir de laquelle ils se trouvent[84] ». Les réfugiés sont ceux qui, premièrement, sont ainsi considérés « au sens des instruments internationaux pertinents acceptés par les Parties intéressées ou de la législation nationale de l'État d'accueil ou de résidence » et, deuxièmement, qui le sont « avant le début des hostilités ». Ces deux conditions doivent être réunies pour qu'un migrant puisse être considéré comme un réfugié et être ainsi qualifié de personne protégée au sens de la CG IV. Ceci contraste avec les articles 44 et l'alinéa 2 de l'article 70 de la CG IV qui, comme nous le verrons plus loin, ont une interprétation plus large du terme « réfugié » que celle figurant dans le PA I[85].

Conformément à la première condition posée par l'article 73 du PA I, la définition du « réfugié » est fondée sur des instruments contraignants, comme la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés (Convention sur les réfugiés de 1951), mais aussi des résolutions ou des déclarations non contraignantes, comme la Déclaration de Carthagène sur les réfugiés, pourvu que ces instruments soient « acceptés par les Parties intéressées[86] ». Il est important de souligner que la décision prise par un État est opposable à toutes les parties au conflit qui doivent alors traiter les réfugiés comme des personnes protégées, même si elles n'ont pas accepté l'instrument international sur lequel la décision d'accorder le statut de réfugié est fondée[87]. Elles doivent également respecter cette décision si elle est fondée sur la législation nationale. De plus, si un État a reconnu la compétence du HCR à l'égard

81 Cet article accorde une protection spéciale aux migrants considérés comme « réfugiés ». Voir la partie « La protection spéciale des migrants réfugiés » ci-dessous.

82 CICR, Commentaire de la CG IV, op. cit. note 27, p. 53 ; CICR, Commentaire des PA, *op. cit*. note 46, pp. 872-873, par. 2947-2948. Les réfugiés ressortissants de la puissance occupante ne sont pas considérés comme des personnes protégées. Bien qu'ils ne bénéficient pas des protections plus étendues offertes par la CG IV, ils jouissent d'une protection spéciale conformément à l'alinéa 2 de l'article 70 de la CG IV. Voir la partie « La protection spéciale des migrants des réfugiés » ci-dessous.

83 Lors de la Conférence des experts gouvernementaux de 1972 qui a examiné les projets de protocole, le HCR et le CICR étaient d'avis que la CG IV n'apportait pas la protection nécessaire à tous les réfugiés et recommandaient que tous les réfugiés et apatrides soient considérés comme des personnes protégées aux fins de la CG IV. Voir CICR, *Rapport sur les travaux de la Conférence d'experts gouvernementaux sur la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés, seconde session* (Genève, 3 mai - 3 juin 1972), Genève, 1972, vol. I, par. 3.125 et vol. II, pp. 89-90.

84 CICR, Commentaire des PA, *op. cit*. note 39, par. 2981 ; M. Bothe, K. J. Partsch et W. A. Solf, *op. cit*. note 34, p. 505.

85 Voir la partie « La protection spéciale des migrants réfugiés » ci-dessous.

86 CICR, Commentaire des PA, *op. cit*. note 39, par. 2952, 2959-2973. Voir également, Convention relative au statut des réfugiés, RTNU, vol. 189, p. 138, 28 juillet 1951 (entrée en vigueur le 22 avril 1954) ; Déclaration de Carthagène sur les réfugiés, 22 novembre 1984 (Déclaration de Carthagène). Pour en savoir plus sur les différentes définitions du terme « réfugié » au sens du droit international des réfugiés, voir, par exemple, Guy S. Goodwin-Gill et Jane McAdam, *The Refugee in International Law*, 3e édition, Oxford University Press, Oxford, 2007, pp. 15-50.

87 CICR, Commentaire des PA, *op. cit*. note 39, par. 2952-2953.

de personnes que l'organisation considère, en fonction de son mandat, comme des réfugiés, la décision du HCR d'accorder le statut s'impose également à toutes les parties au conflit[88]. L'article 73 limite par ailleurs le champ d'application personnel à ceux qui ont été considérés réfugiés « avant le début des hostilités[89] » et c'est là la seconde condition. Ceci induit une lacune importante dans la protection de ceux qui sont devenus réfugiés après le début des hostilités et ne sont pas des personnes protégées au sens de la CG IV. Cette condition temporelle a été critiquée car elle instaure une « distinction arbitraire et inutile en contradiction directe avec les principes humanitaires de protection édictés par les Conventions de Genève [traduction CICR][90] ».

En résumé, lorsque le PA I s'applique, les migrants qui répondent aux conditions fixées par l'article 73 pour être qualifiés de « réfugiés », sont explicitement reconnus comme étant des personnes protégées aux fins de la CG IV, « en toutes circonstances et sans aucune distinction de caractère défavorable[91] ». Ils bénéficient de toutes les protections prévues par les Titres I et III de la CG IV[92]. Ceci est particulièrement important pour les réfugiés qui sont ressortissants de la puissance occupante, car ceci améliore l'étendue de leur protection telle que fixée par l'alinéa 2 de l'article 70 de la CG IV[93]. Par exemple, ils ne peuvent « pas être arrêtés ou condamnés pour des actes commis ou pour des opinions exprimées avant l'occupation, sous réserve des infractions aux lois et coutumes de la guerre[94] ».

La protection spéciale des migrants réfugiés

Comme relevé ci-dessus, les réfugiés peuvent, dans certains cas, être considérés comme des personnes protégées au sens de la CG IV et ils sont toujours considérés comme des personnes protégées lorsque le PA I s'applique, à condition qu'ils répondent à sa définition de « réfugié »[95]. Ils bénéficient de toutes les protections

88 *Ibid*., par. 2969. La définition d'un « réfugié » selon le mandat du HCR est fondée sur ses statuts qui contiennent une définition quasiment identique à celle de la Convention des réfugiés de 1951 et qui a été étoffée au fil des ans par les résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies, du Conseil économique et social et du Comité exécutif du HCR, pour inclure les personnes qui « se trouvent hors de leur pays d'origine ou de résidence habituelle et ne veulent ou ne peuvent y retourner en raison de menaces graves et indiscriminées contre leur vie, leur intégrité physique ou leur liberté, résultant de la violence généralisée ou d'événements troublant gravement l'ordre public ». Voir HCR, *Manuel de réinstallation du HCR*, juillet 2011, pp. 86-88, disponible sur : www.unhcr.org/fr/5162da949.pdf.

89 CICR, Commentaire des PA, *op. cit*. note 39, par. 2956.

90 M. Jacques, *op. cit*. note 13, p. 162.

91 PA I, art. 73 ; CICR, Commentaire des PA, *op. cit*. note 39, par. 2976. Voir ci-dessus « La protection spéciale des migrants en tant que personnes protégées par la CG IV ».

92 La référence explicite au Titre III de la CG IV dans l'article 73 du PA I permet de faire en sorte que chaque disposition de la Convention soit « interprét[ée] [...] de la manière la plus favorable aux réfugiés » (ex. : les réfugiés sont protégés par l'alinéa 2 de l'article 4 de la CG IV même si ce ne sont pas des ressortissants ennemis). Voir CICR, Commentaire des PA, *op. cit*. note 39, par. 2982.

93 M. Bothe, K. J. Partsch et W. A. Solf, *op. cit*. note 34, p. 505 ; CICR, Commentaire des PA, *op. cit*. note 39, par. 2985.

94 M. Bothe, K. J. Partsch et W. A. Solf, *op. cit*. note 34, p. 505.

95 Les apatrides, comme précédemment mentionné, sont toujours considérés comme des personnes protégées, conformément à la CG IV et/ou au PA I.

offertes par la CG IV et le PA I[96]. Ils jouissent également d'une protection spéciale en vertu de deux dispositions qui leur sont spécifiquement applicables : l'article 44 de la CG IV relatif aux réfugiés protégés qui se trouvent sur le territoire d'une partie au conflit et l'alinéa 2 de l'article 70 de la CG IV relatif aux réfugiés (qui ne sont pas qualifiés de personnes protégées) qui se trouvent sur un territoire occupé. Le terme « réfugié » n'est pas défini par la CG IV. D'après le commentaire de l'article 44, il faudrait lui donner un sens plus large que celui qui lui est donné par le droit international des réfugiés, « trop technique [...] et d'une portée trop restreinte[97] ». Pour qu'une personne puisse être considérée comme un réfugié conformément à la CG IV et être protégée soit par l'article 44, soit par l'alinéa 2 de l'article 70, il est essentiel qu'elle ne « jouisse [...] de la protection d'aucun gouvernement[98] ». Tous les migrants qui répondent à cette condition seront considérés comme des réfugiés. Les personnes qui bénéficient d'autres mesures de protection ou qui ne relèvent ni de la Convention sur les réfugiés de 1951, ni du Protocole relatif au statut des réfugiés de 1967, pourraient néanmoins être considérés comme des réfugiés au sens de la CG IV[99]. La CG IV s'appliquerait également aux personnes qui répondent aux conditions exigées par la définition figurant dans la Convention sur les réfugiés (même si le contraire n'est pas nécessairement vrai)[100]. Contrairement à l'article 73 du PA I, l'article 44 de la CG IV n'exige pas que les réfugiés soient ainsi considérés avant le début des hostilités. Ainsi, par exemple, une personne qui, pendant les hostilités, quitterait son pays pour rejoindre le territoire ennemi, serait protégée par l'article 44 de la CG IV de la même manière qu'une personne qui aurait obtenu l'asile avant le début d'un conflit armé.

Les réfugiés qui sont officiellement des étrangers ennemis lorsque leur pays d'origine est en conflit armé avec leur pays d'asile n'ont plus de lien d'allégeance avec leur pays d'origine et ne représentent donc pas systématiquement une possible menace pour leur pays hôte. En revanche, en tant que ressortissants ennemis se trouvant sur le territoire d'une partie au conflit, ils peuvent être particulièrement sujets à des mesures de contrôle et de sécurité. L'article 44 de la CG IV reconnait cette situation en apportant un tempérament au critère de nationalité aux fins de l'article 4 et en invitant les parties à « tenir compte de tout un ensemble de circonstances qui sont de nature à révéler (…) l'appartenance spirituelle » ou « l'allégeance idéologique

96 CICR, Commentaire des PA, *op. cit.* note 39, pp. 872 et, 874, par. 2944 et 2956.

97 Voir également CICR, Commentaire de la CG IV, *op. cit.* note 27, p. 284. Il est intéressant de noter que le Protocole relatif au statut des réfugiés de 1967 contient une définition du terme « réfugié » plus large que celle qui figure dans la Convention des réfugiés de 1951, laquelle est citée dans le Commentaire (le Protocole n'ayant pas encore été adopté). Néanmoins, la définition offerte par le Protocole de 1967 comporte des limites et certains pensent que la définition du réfugié aux fins de la CG IV devrait être interprétée de manière plus large que celle qui est exprimée dans le Protocole. Voir Protocole relatif au statut des réfugiés, RTNU, vol. 606, p. 267, 31 janvier 1967 (entré en vigueur le 4 octobre 1967), art. 1.

98 CICR, Commentaire de la CG IV, *op. cit.* note 27, p. 284. Voir également CICR, Commentaire des PA, *op. cit.* note 39, par. 2942. Cette condition ne devrait pas être confondue avec celui de l'absence de relations diplomatiques normales mentionné à l'article 4 de la CG IV; « une personne ne peut être qualifiée de "réfugié" que lorsque la relation d'allégeance *de facto* admise et durable, établie entre un État et ses ressortissants, est rompue [traduction CICR] ». D. J. Cantor, *op. cit.* note 9, pp. 357-358.

99 V. Chetail, *op. cit.* note 9, p. 707.

100 D. J. Cantor, *op. cit.* note 9, pp. 365-366.

d'une personne protégée[101] ». Bien que des mesures de sécurité permises puissent toujours être imposées lorsque des réfugiés représentent un danger pour la sécurité de l'État[102], l'article 44 exige, lorsque de telles mesures sont prises, que les réfugiés ne soient pas traités comme des étrangers ennemis « exclusivement sur la base de leur appartenance juridique ». Selon les commentaires de cet article, même si l'article 44 n'interdit pas des mesures de contrôle, cette disposition devrait être appliquée « dans le plus large esprit humanitaire, afin qu'il soit permis d'exploiter au maximum les ressources qu'elle offre pour la protection des réfugiés[103] ».

En tant que ressortissants de la puissante occupante, les réfugiés qui se trouvent sur un territoire occupé par l'État qu'ils ont fui ne sont pas des personnes protégées, sauf s'ils sont considérés comme des réfugiés au sens de l'article 73 du PA I, comme nous l'avons vu dans la partie consacrée aux « migrants en tant que réfugiés protégés ». En conséquence, ces migrants ne bénéficient pas de la protection complémentaire accordée aux personnes protégées par les Titres I et III de la CG IV[104]. Ils ne peuvent prétendre qu'à la protection dont bénéficie la population civile[105] et à la protection spéciale de l'alinéa 2 de l'article 70 de la CG IV qui avait été établie pour répondre à la situation précaire dans laquelle des réfugiés pouvaient se retrouver. Bien que le terme « réfugié » soit défini de manière légèrement différente aux fins de l'alinéa 2 de l'article 70 de la CG IV, il convient de le comprendre dans le même sens que celui qui lui est donné par l'article 44 de la CG IV[106]. Contrairement à l'article 44, pour pouvoir bénéficier de la protection accordée à l'alinéa 2 de l'article 70, toutes les personnes, qu'elles soient ou non considérées comme des réfugiés, doivent avoir atteint le territoire occupé « avant le début des hostilités[107] ». Selon l'alinéa 2 de l'article 70, il est interdit à la puissance occupante d'arrêter, de poursuivre, de condamner ou de déporter les réfugiés hors du territoire occupé, sauf pour des infractions nuisibles à leur pays d'origine qu'ils auraient commises depuis le début des hostilités ou pour des délits de droit commun commis avant le début des hostilités qui, selon le droit de l'État dont le territoire est occupé, auraient justifié l'extradition en temps de paix[108]. L'alinéa 2 de l'article 70 vise à garantir que les réfugiés ne seront pas sanctionnés seulement pour avoir cherché asile ou pour des actes ayant provoqué leur départ et « procède de l'idée de la continuité du droit d'asile, dont ils jouissaient avant l'occupation et que leur État d'origine doit respecter[109] ».

101 CICR, Commentaire de la CG IV, *op. cit.* note 27, p. 285.
102 CG IV, art. 44 ; Voir CICR, Commentaire de la CG IV, *op. cit.* note 27, p. 285. M. Bothe, K. J. Partsch et W. A. Solf, *op. cit.* note 34, p. 503.
103 CICR, Commentaire de la CG IV, *op. cit.* note 27, p. 285.
104 Voir la partie « La protection particulière des migrants en tant que personnes protégées par la CG IV » ci-dessus.
105 Voir la partie « La protection des migrants en tant que membres de la population civile » ci-dessus.
106 CICR, Commentaire de la CG IV, *op. cit.* note 27, p. 375. Voir également D. J. Cantor, *op. cit.* note 9, p. 365.
107 M. Bothe, K. J. Partsch et W. A. Solf, *op. cit.* note 34, p. 504.
108 CICR, Commentaire de la CG IV, *op. cit.* note 27, p. 375-377.
109 *Ibid.*, p. 376.

Conclusions sur la protection des migrants dans les conflits armés internationaux

Comme nous l'avons vu, tous les migrants sont protégés contre les effets des hostilités et doivent être traités avec humanité conformément aux règles générales applicables à la population civile. Lorsqu'ils sont considérés comme des personnes protégées, tous les migrants, y compris les réfugiés et les apatrides, ont également droit à l'ensemble des protections instituées par la CG IV. Enfin, les migrants qualifiés de « réfugiés » conformément à la CG IV bénéficient d'une protection spéciale telle que fixée par l'article 44 de la CG IV lorsqu'ils se trouvent sur le territoire d'une partie au conflit ou par l'alinéa 2 de l'article 70 de la CG IV lorsqu'ils se trouvent sur un territoire occupé par leur pays d'origine.

Comment les migrants sont-ils couverts par le DIH dans les conflits armés non internationaux ?

Dans les conflits armés non internationaux, les notions de combattant, de prisonnier de guerre ou de personne protégée n'existent pas. Toutes les personnes qui ne participent pas ou qui ne participent plus directement aux hostilités sont protégées par les dispositions du DIH qui sont applicables (c'est-à-dire l'article 3 commun et le Protocole additionnel II [PA II] dans certains types de conflits armés non internationaux[110]). Selon le Commentaire de l'article 3 commun, « [l]es personnes qui ne participent pas directement aux hostilités[111] » et qui sont protégées par cet article, sont d'une part, les civils, y compris « les anciens membres des forces armées qui ont été démobilisés ou désengagés », d'autre part, « les membres non combattants des forces armées, à savoir le personnel médical et religieux[112] » et enfin, « les membres de forces armées qui ont déposé les armes et les personnes qui ont été mises hors de combat[113] ». Tel que mentionné dans le Commentaire du PA II, le Protocole s'applique à « toutes les personnes qui résident dans le pays en conflit, quelle que soit leur nationalité, réfugiés et apatrides compris[114] ».

L'article 3 commun et le PA II ne mentionnent pas explicitement les migrants (ni les réfugiés ou les apatrides), mais ceux-ci sont protégés en tant que personnes ne participant pas ou plus aux hostilités. Ces personnes doivent être « en toutes circonstances, traitées avec humanité, sans aucune distinction de caractère défavorable

110 Certaines règles du DIH relatives aux moyens et méthodes de guerre protègent également les personnes lorsqu'elles participent directement aux hostilités et pendant la durée de cette participation. Tel que mentionné dans le Commentaire du PA II, le Protocole s'applique à toutes les personnes affectées par un conflit armé ce qui inclut les personnes qui ne participent pas ou qui ne participent plus aux hostilités et celles « qui doivent, au sens du Protocole, se conformer à certaines règles de comportement à l'égard de l'adversaire et de la population civile ». Voir CICR, Commentaire des PA, *op. cit*. note 39, par. 4485.

111 Pour une explication de la notion de participation « directe » aux hostilités dans les PA, qui se réfère au même concept que la participation « directe » aux hostilités exprimée à l'article 3 commun (« active part » dans la version en anglais), voir le Guide interprétatif du CICR, *op. cit*. note 38.

112 CICR, Commentaire de la CG I, *op. cit*. note 6, par. 521-522.

113 Art. 3 commun, al. 1.

114 CICR, Commentaire des PA, *op. cit*. note 39, par. 4489.

basée sur la race, la couleur, la religion ou la croyance, le sexe, la naissance ou la fortune, ou tout autre critère analogue[115] ». Selon le Commentaire du PA II, si des mesures de sécurité peuvent être prises, elles « sont sans effet sur les garanties de traitement des individus[116] ». Les migrants ont droit aux garanties fondamentales établies par l'article 3 commun, notamment l'interdiction des atteintes portées à la vie, à l'intégrité corporelle et à la dignité des personnes ou l'interdiction des condamnations prononcées sans jugement préalable et sans un procès équitable. Lorsqu'il est applicable, le PA II détaille davantage ces interdictions et introduit d'autres dispositions relatives au traitement humain de toutes les personnes qui ne participent pas directement aux hostilités, notamment celles qui sont privées de liberté[117]. En outre, les migrants sont protégés par les règles du droit international coutumier applicables aux conflits armés non internationaux, dont les garanties fondamentales relatives au traitement humain des personnes[118].

Malgré l'absence de statut de combattant ou de prisonnier de guerre dans les conflits armés non internationaux, la distinction entre les civils et les membres des forces armées d'un État ou de groupes armés organisés demeure indispensable pour déterminer qui sont les personnes protégées contre les effets des hostilités[119]. Aux fins de la conduite des hostilités, toutes les personnes qui ne sont pas membres des forces armées d'un État ou de groupes armés organisés d'une partie au conflit sont des civils[120]. Les forces armées d'un État comprennent ses forces armées régulières ainsi que d'autres groupes armés organisés ou unités qui sont placés sous la conduite du commandement responsable d'un État partie[121]. Par ailleurs, les forces armées d'une partie non étatique au conflit sont composées de groupes armés organisés constitués uniquement de personnes exerçant une fonction de combat continue[122]. Dans les conflits armés non internationaux, la nationalité n'entre pas en ligne de compte étant donné que les statuts de combattant, de prisonnier de guerre ou de personne protégée n'existent pas.

En tant que civils, les migrants bénéficient de la protection générale contre les effets des hostilités, sauf s'ils participent directement aux hostilités et pendant la durée de cette participation ou s'ils exercent une fonction de combat continue pour

115 Art. 3 commun ; PA II, articles 2 et 4 ; CICR, Commentaire de la CG I, *op. cit.* note 6, par. 519, 527-528 ; Étude du CICR sur le DIH coutumier, *op. cit.* note 5, règle 87.

116 CICR, Commentaire des PA, *op. cit.* note 39, par. 4489.

117 PA II, art. 4 et 5.

118 Étude du CICR sur le DIH coutumier, *op. cit.* note 5, règles 87-105.

119 Bien que le PA II ait un champ d'application plus étroit que celui de l'article 3 commun et qu'il emploie des termes différents, les personnes sont classées selon les mêmes catégories. Voir le Guide interprétatif du CICR, *op. cit.* note 38, p. 31 ; voir également PA II, art. 1, par. 1, art. 13, par. 1 et 3.

120 Rapport 2011 du CICR sur les défis, *op. cit.* note 6, p. 49 ; Guide interprétatif du CICR, *op. cit.* note 38, p. 29. Voir également CICR, Commentaire de la CG IV, *op. cit.* note 27, p. 45 : « L'article 3 [sur le traitement des personnes aux mains de l'ennemi] a un champ d'application extrêmement large et vise aussi bien les membres des forces armées que les personnes qui ne prennent pas part aux hostilités. Cependant, dans le cas présent, il est bien entendu que c'est avant tout aux personnes civiles, c'est-à-dire celles qui ne portent pas les armes, que cet article s'applique ».

121 CICR, Commentaire de la CG I, *op. cit.* note 6, par. 530, 532-533 ; CICR, Commentaire des PA, *op. cit.* note 39, par. 4462.

122 Guide interprétatif du CICR, *op. cit.* note 38, pp. 29-38 ; Rapport 2011 du CICR sur les défis, *op. cit.* note 6, p. 49 ; CICR, Commentaire de la CG I, *op. cit.* note 6, par. 534.

le compte d'une partie au conflit armé[123]. Ils bénéficient également des dispositions protectrices de la population civile figurant au Titre IV du PA II, lesquelles interdisent notamment les attaques directes contre les personnes civiles, les actes ou menaces de violence dont le but principal est de répandre la terreur parmi la population civile et le recours à la famine comme méthode de combat[124]. Les migrants sont également protégés contre les déplacements forcés[125]. En outre, le PA II prévoit que des actions de secours en faveur de la population civile en ayant besoin, soient entreprises avec le consentement de la Haute Partie contractante concernée[126]. Enfin, bien que seul le PA I prévoie d'autres dispositions plus précises sur la protection des civils dans les conflits armés internationaux, le DIH coutumier a étendu l'applicabilité d'un grand nombre de ces règles aux conflits armés non internationaux[127].

Quelques règles du DIH particulièrement appropriées à la migration

Comme on l'a vu, le DIH offre d'importantes protections aux migrants dans les conflits armés ; certaines d'entre elles, particulièrement dignes d'intérêt, seront examinées dans cette partie. Nous examinerons d'abord les règles qui autorisent ou qui limitent les mouvements de migrants dans les conflits armés internationaux et non internationaux. Les principaux éléments du principe de non-refoulement au sens du DIH, ainsi que d'autres règles qui préviennent ou qui sont applicables aux mouvements de migrants seront présentées. Puis, nous analyserons les règles relatives au respect de la vie familiale, au maintien ou au rétablissement des liens familiaux, ainsi que celles permettant d'élucider le sort des migrants disparus ou décédés et du lieu où ils se trouvent.

Règles applicables aux mouvements de migrants

Le DIH a pour but principal d'alléger les souffrances causées aux populations, par exemple en évitant et en limitant les déplacements forcés de civils dus à des conflits armés, que ce soit à l'intérieur d'un pays ou au-delà des frontières internationales. À cet effet, le DIH fixe des règles de protection contre les effets des hostilités et interdit expressément les déplacements forcés. Cependant, lorsque des civils sont déplacés, le DIH exige qu'ils soient protégés et assistés.

Pour ce qui est des mouvements de migrants, que ceux-ci soient volontaires ou qu'ils soient le fait des parties au conflit, le DIH contient plusieurs règles qui fixent d'autres droits et limites spécifiques. La licéité de ces mouvements dépendra de leur conformité avec les règles du DIH et notamment du respect du principe de non-refoulement. En termes généraux, ce principe interdit tout transfert d'une

123 PA II, art. 13, par. 1 et 3 ; Guide interprétatif du CICR, *op. cit*. note 38, p. 29.
124 PA II, art. 13, par. 2, art. 14.
125 PA II, art. 17. Voir la partie « Règles applicables aux mouvements de migrants » ci-dessous.
126 PA II, art. 18 ; Étude du CICR sur le DIH coutumier, *op. cit*. note 5, règle 55. Pour en savoir plus sur l'exigence du consentement, voir CICR, Commentaire de la CG I, *op. cit*. note 6, par. 830-831.
127 Étude du CICR sur le DIH coutumier, *op. cit*. note 5 ; voir, en particulier, Partie I (règles 11-24) et Partie III (règles 53, 55-56).

personne d'une autorité à une autre s'il existe de sérieuses raisons de croire qu'elle risque d'être soumise à des violations de certains droits fondamentaux[128]. Ceci vise en particulier la torture, les peines ou les traitements cruels, inhumains ou dégradants, la privation arbitraire de la vie et les persécutions[129]. Le principe de non-refoulement est formulé, avec une portée différente selon le droit applicable, par le DIH, le DIDH et le droit international des réfugiés[130]. L'essence du principe de non-refoulement constitue aussi un principe de droit international coutumier[131].

Personnes protégées sur le territoire d'une partie à un conflit armé international

En tant que personnes protégées, les migrants ont, en premier lieu, le droit de quitter le territoire d'un État affecté par un conflit, au début ou au cours de ce conflit, à moins que leur départ ne soit contraire aux intérêts nationaux de l'État[132]. Seuls les départs volontaires sont permis, ce qui est important dans la mesure où les migrants peuvent faire le choix de rester, les personnes protégées pouvant quitter le territoire pour regagner leur patrie ou se rendre dans d'autres pays[133]. Les départs autorisés doivent être « effectués dans des conditions satisfaisantes de sécurité, d'hygiène, de salubrité et d'alimentation[134] ». Les décisions de l'État sur les demandes de quitter le territoire, y compris les refus, doivent respecter certaines garanties[135]. Deuxièmement, le droit interne et le droit international applicables continuent de régir le traitement des étrangers en temps de paix, exception faite des mesures spéciales[136]. Ainsi, une partie au conflit ne peut expulser des migrants que sur le fondement des instruments juridiques applicables en temps de paix, sous réserve de respecter les dispositions spécifiques du DIH relatives au retour des personnes protégées[137]. Ceci impose de

128 Laurent Gisel, « The principle of non-refoulement in relation to transfers », *in La détention en conflit armé*, actes du 15e Colloque de Bruges, 16–17 octobre 2014, Collège d'Europe/CICR, Collegium, n° 45, automne 2015, p. 116. Voir également CICR, « Note sur la migration et le principe de non-refoulement », dans ce numéro de la *Sélection française* de la *Revue*.

129 L. Gisel, *op. cit*. note 128, p. 116.

130 CICR, Commentaire de la CG I, *op. cit*. note 6, par. 709 et références à la note de bas de page 635.

131 CICR, Commentaire de la CG I, *op. cit*. note 6, par. 709 et références à la note de bas de page 636.

132 CG IV, art. 35, al. 1.

133 CICR, Commentaire de la CG IV, *op. cit*. note 27, p. 253.

134 CG IV, art. 36 ; Étude du CICR sur le DIH coutumier, *op. cit*. note 5, règle 131. Voir également CICR, Commentaire de la CG IV, *op. cit*. note 27, p. 287 : « L'expulsion doit [...], le cas échéant, avoir lieu dans des conditions humaines, avec les égards que comporte le respect des personnes et sans brutalité ».

135 CG IV, art. 35, al. 1-3. Voir CICR, Commentaire de la CG IV, *op. cit*. note 27, pp. 256-257 : Par exemple, la puissance protectrice doit être informée d'un refus de départ, sauf lorsque les individus ne souhaitent pas que leur pays d'origine soit au courant.

136 CG IV, art. 38.

137 David James Cantor, « Forced Displacement, the Law of International Armed Conflict and State Authority », 19 juillet 2011, p. 19, disponible sur : ssrn.com/abstract=2297405 ; Jean-Marie Henckaerts, *Mass Expulsion in Modern International Law and Practice*, Martinus Nijhoff, La Haye, 1995, pp. 135-142. Voir également CICR, Commentaire de la CG IV, *op. cit*. note 27, p. 287 : L'expulsion des étrangers peut s'effectuer « (…) dans des cas individuels et lorsque la sécurité de l'État l'exige absolument. Mais la pratique et la doctrine confèrent à ce droit un caractère limité : l'expulsion massive, au début de la guerre, de tous les étrangers se trouvant sur le territoire d'un belligérant ne saurait notamment être admise. [...] Les individus sous le coup d'expulsion devront pouvoir présenter librement leurs moyens de défense et bénéficier d'un délai approprié avant l'exécution de la décision, si celle-ci est maintenue ; en ce cas, la Puissance protectrice doit être avisée ».

combiner le DIH avec d'autres branches du droit international et notamment les règles du DIDH relatives à l'expulsion des étrangers[138]. Troisièmement, conformément au DIH coutumier, les civils « ont le droit de regagner volontairement et dans la sécurité leur foyer ou leur lieu de résidence habituel, dès que les causes de leur déplacement ont cessé d'exister[139] ». Toutefois, ce droit ne s'applique pas aux migrants qui ont été expulsés régulièrement, conformément au droit ; ce droit protège uniquement ceux qui ont été déplacés, volontairement ou involontairement[140].

Outre ces règles, l'article 45 de la CG IV impose d'importantes restrictions au droit d'une partie au conflit de transférer des migrants protégés. Ce sont là des interdictions absolues qui ne peuvent faire l'objet d'aucune dérogation ou exception[141]. Cependant, ainsi que relevé par les Commentaires, ces dispositions ne sauraient « faire obstacle aux droits que les personnes protégées tiennent de l'article 35 [de la CG IV] qui les habilite à quitter le territoire au début ou au cours du conflit[142] ». Le droit de transférer des personnes protégées est principalement limité par le principe de non-refoulement qui trouve son expression, avant même de figurer dans la Convention des réfugiés de 1951, dans l'article 45 de la CG IV[143]. Selon le CICR, la portée du principe de non-refoulement s'étend à tous les types de transfert tels que l'expulsion, la déportation, l'extradition ou le retour, quelle que soit son appellation officielle[144]. Conformément à l'alinéa 4 de l'article 45 de la CG IV, une personne protégée qui se trouve sur le territoire d'une partie au conflit « ne pourra, en aucun cas, être transférée dans un pays où elle peut craindre des persécutions en raison de ses opinions politiques ou religieuses[145] ». Bien que le terme « persécutions » ne soit pas défini par le DIH, il fait référence, au minimum, aux violations graves des droits de l'homme (droit à la vie, liberté et sécurité) en raison de l'appartenance ethnique, de la nationalité, de la religion ou des opinions politiques[146].

138 J. -M. Henckaerts, *op. cit*. note 137, pp. 8-49 et 137-138.

139 Étude du CICR sur le DIH coutumier, *op. cit*. note 5, règle 132. En droit conventionnel, l'alinéa 2 de l'article 49 de la CG IV relatif aux personnes protégées en territoire occupé dispose que les personnes évacuées doivent être ramenées dans leurs foyers aussitôt que les hostilités dans le secteur en question auront pris fin.

140 *Ibid*., règle 132.

141 CICR, Commentaire de la CG IV, *op. cit*. note 27, pp. 287, 290. Le principe de non-refoulement en DIDH est tout aussi absolu. Concernant les exceptions prévues par le droit international des réfugiés qu'il convient d'interpréter de façon restrictive, voir la Convention des réfugiés de 1951, art. 3, par. 2 ; Andreas Zimmermann et Philipp Wenholz, « Article 33(2) », *in* Andreas Zimmermann (dir.), *The 1951 Convention on the Status of Refugees and its 1967 Protocol: A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2011, par. 2.

142 CICR, Commentaire de la CG IV, *op. cit*. note 27, p. 288.

143 Pour une analyse plus approfondie du principe de non-refoulement, voir Cordula Droege, « Transferts de détenus – Cadre juridique, non-refoulement et défis contemporains », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 90, n° 871, 2008 ; Elihu Lauterpacht et Daniel Bethlehem, « Avis sur la portée et le contenu du principe du non-refoulement », *in* Erika Feller, Volker Türk et Frances Nicholson (dir.), *La protection des réfugiés en droit international*, Bruxelles, Larcier, 2008 ; Emanuela-Chiara Gillard, « On n'est jamais aussi bien que chez soi : obligations des États concernant les transferts de personnes », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 90, n° 871, 2008.

144 CICR, *op. cit*. note 128, note de bas de page 1.

145 CG IV, art. 45, al. 4.

146 Convention des réfugiés de 1951, art. 1 ; HCR, *Guide et principes directeurs sur les procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut des réfugiés au regard de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés*, HCR/1P/4/FRE/REV.1, réédité, Genève, janvier 1992, par. 51-53. Voir également E. -C. Gillard, *op. cit*. note 143, pp. 723-724 et 727.

L'alinéa 3 de l'article 45 instaure une deuxième limite au transfert des étrangers sur le territoire d'une partie au conflit dont la portée est plus large que d'autres expressions du principe de non-refoulement[147]. Il interdit les transferts non seulement dans les cas spécifiquement prévus par le DIDH et le droit international des réfugiés, comme la torture ou les persécutions, mais également lorsque l'État d'accueil ne peut ou ne veut pas traiter les étrangers conformément aux protections accordées par la CG IV[148]. Logiquement, étant donné que l'État d'accueil est lui-même obligé de respecter l'article 45 de la CG IV, cela signifie qu'un transfert ultérieur vers un pays tiers en violation de la CG IV, serait également interdit (refoulement secondaire[149]). En conséquence, un transfert ne peut avoir lieu que si la puissance transférante s'est assurée que la puissance réceptrice est désireuse et à même d'appliquer la CG IV, y compris de respecter le principe de non-refoulement. Si des personnes protégées sont transférées, la responsabilité de la puissance transférante reste engagée et celle-ci doit « prendre des mesures efficaces pour remédier à la situation ou demander que les personnes protégées lui soient renvoyées », si l'État d'accueil ne s'acquitte pas de ses responsabilités, conformément aux Conventions[150]. Conformément à l'article 1 commun, l'État qui transfère doit aussi faire respecter les Conventions par l'État d'accueil ce qui renforce ces obligations en la matière[151]. De ce fait, si l'État qui transfère estime que l'État d'accueil n'a pas l'intention ou n'a pas la capacité de s'acquitter de ses responsabilités conformément aux Conventions, il doit s'abstenir de transférer des individus car ceci pourrait être considéré comme encourageant, aidant ou assistant la commission de violations du DIH[152]. En outre, il « doit [...] faire tout ce qui est raisonnablement en [son] pouvoir afin de prévenir et faire cesser ces violations » en suivant le sort des individus qui ont été transférés et, si nécessaire, en jouant de son influence pour que l'État d'accueil respecte les Conventions[153].

Les personnes protégées dans les territoires occupés

L'article 48 de la CG IV dispose que, dans les situations d'occupation, « [l]es personnes protégées non ressortissantes de la Puissance dont le territoire est occupé » ont le droit de quitter le territoire aux conditions prévues à l'article 35 de la CG IV. Cet article fait explicitement référence au droit des personnes protégées, y compris les réfugiés

147 CG IV, art. 45, al. 3 ; voir également, pour les prisonniers de guerre, CG III, art. 12.
148 CICR, Commentaire de la CG IV, *op. cit*. note 27, pp. 289-290 ; C. Droege, *op. cit*. note 143, p. 675.
149 Vincent Chetail, « The transfer and deportation of civilians », *in* A. Clapham, P. Gaeta et M. Sassòli (dir.), *op. cit*. note 7, pp. 1199-1200.
150 C. Droege, *op. cit*. note 143, p. 698.
151 CICR, *Strengthening International Humanitarian Law Protecting Persons Deprived of Their Liberty: Synthesis Report from Regional Consultation of Government Experts*, Genève, novembre 2013, p. 24 (certains experts ont considéré les obligations en matière de transfert « comme faisant partie des obligations d'un État, conformément à l'article 1 commun, de prendre les mesures appropriées afin de s'assurer que les autres États respectent le DIH [traduction CICR] »). Voir également C. Droege, *op. cit*. note 143, p. 699. Pour de plus amples observations sur les obligations découlant de l'article 1 commun, voir Knut Dörmann et Jose Serralvo, « L'article 1 commun aux Conventions de Genève et l'obligation de prévenir les violations du droit international humanitaire », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 96, *Sélection française* 2014/3 et 4.
152 CICR, Commentaire de la CG I, *op. cit*. note 6, par. 154.
153 *Ibid*, pp. 154 et 168.

protégés, de quitter le territoire et n'est pas limitée aux rapatriements[154]. Bien que le droit conventionnel applicable aux territoires occupés ne mentionne pas expressément le principe de non-refoulement, ce principe qui figure dans le DIDH et le droit international des réfugiés protègera les migrants, si besoin, dans les situations de conflit armé. De plus, l'article 49 de la CG IV interdit les transferts forcés, en masse ou individuels, ainsi que les déportations de personnes protégées, quels qu'en soient la destination ou le motif, sauf dans les cas où la sécurité des civils ou d'impérieuses raisons militaires exigent leur évacuation[155]. Cette interdiction ne souffre d'aucune exception et s'applique largement aux déplacements forcés de migrants protégés, que ce soit à l'intérieur du territoire national ou au-delà des frontières. Il s'agit d'une interdiction claire et absolue, bien qu'elle couvre uniquement les transferts « forcés » et les déportations, de façon à ce que les personnes protégées qui souhaitent partir n'en soient pas empêchées[156].

Même lorsqu'une évacuation autorisée a lieu, conformément à l'alinéa 2 de l'article 49, elle ne peut entraîner le déplacement de personnes protégées qu'à l'intérieur du territoire occupé, « sauf en cas d'impossibilité matérielle[157] ». Dans tous les cas, les évacuations, autorisées ou non, doivent être temporaires et être entourées, « dans toute la mesure du possible », de garanties relatives au traitement des personnes déplacées ainsi que pour éviter la séparation des familles[158]. Que les personnes soient évacuées de façon licite, transférées de force ou déportées en violation de la CG IV, elles doivent être « ramenée[s] dans [leurs] foyer[s] aussitôt que les hostilités dans ce secteur auront pris fin[159] ». Comme les évacuations peuvent, dans des circonstances exceptionnelles, être effectuées vers des pays tiers, le droit au retour est applicable tant aux déplacements à l'intérieur qu'à l'extérieur du territoire occupé (que ce soit à l'intérieur d'un même pays ou en dehors de ses frontières[160]). Enfin, conformément à l'alinéa 2 de l'article 70 de la CG IV, les réfugiés qui se trouvent sur un territoire occupé par leur pays d'origine ont droit à une protection spéciale contre la déportation hors du territoire occupé, sauf dans certains cas précis[161].

154 CG IV, art. 35 ; voir également CICR, Commentaire des PA, *op. cit*. note 39 et Commentaire du PA I, art. 73, par. 2982 qui confirment ce point.

155 CG IV, art. 49 ; Étude du CICR sur le DIH coutumier, *op. cit*. note 5, règle 29, par. A et son commentaire. Concernant l'interdiction implicite des déportations figurant dans le Règlement de La Haye de 1907, voir J.-M. Henckaerts, *op. cit*. note 137, pp. 151-152. Pour en savoir plus sur la protection prévue par le DIH contre le déplacement forcé, voir, par exemple, V. Chetail, *op. cit*. note 149, pp. 1185-1214 ; M. Jacques, *op. cit*. note 13, pp. 19-37, 49-71, 177-208 ; Jan Willms, « Without order, anything goes? The prohibition of forced displacement in non-international armed conflict », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 91, n° 875, 2009 ; K. Hulme, *op. cit*. note 13, pp. 91-116 ; D. J. Cantor, *op. cit*. note 137, pp. 1-23 ; Emanuela-Chiara Gillard, « The role of international humanitarian law in the protection of internally displaced persons », *Refugee Law Quarterly*, vol. 24, n° 3, 2005 ; J.-M. Henckaerts, *op. cit*. note 137, pp. 143-178.

156 CICR, Commentaire de la CG IV, *op. cit*. note 27, p. 300. Voir également V. Chetail, *op. cit*. note 149, p. 1190 ; J.-M. Henckaerts, *op. cit*. note 137, p. 145.

157 CG IV, art. 49, al 2.

158 *Ibid*., art. 49, al. 2 et 3 ; Étude du CICR sur le DIH coutumier, *op. cit*. note 5, règle 131 ; CICR, Commentaire de la CG IV, note 27, pp. 301-302. Voir également M. Jacques, *op. cit*. note 13, pp. 33-34.

159 CG IV, art. 49, al. 2 ; Étude du CICR sur le DIH coutumier, *op. cit*. note 5, règle 132.

160 E. -C. Gillard, *op. cit*. note 155, p. 42 ; Étude du CICR sur le DIH coutumier, *op. cit*. note 5, règle 132 ; CICR, Commentaire de la CG IV, *op. cit*. note 27, p. 302.

161 Cette exception s'applique aux réfugiés qui ont commis des infractions après le début des hostilités. Elle s'applique aussi à ceux qui ont commis des infractions de droit commun avant le début des hostilités et

Conflits armés non internationaux

L'article 3 commun et le PA II n'interdisent pas expressément le refoulement[162]. Selon le CICR, les « interdictions absolues » de l'article 3 commun qui s'imposent à toutes les parties au conflit « interdiraient également le transfert de personnes vers des lieux ou des autorités lorsqu'il y a des motifs sérieux de croire qu'il y a un risque qu'elles soient soumises à des atteintes à la vie et à l'intégrité corporelle, tels le meurtre, la torture ou d'autres formes de mauvais traitements[163] ». La conclusion selon laquelle le DIH interdit le refoulement dans les conflits armés non internationaux ressort du DIH et est confortée par le DIDH qui est applicable[164]. Premièrement, selon la même logique que celle présidant à la disposition sur le non-refoulement de la CG IV, le droit applicable aux conflits armés non internationaux « ne devrait pas être contourné par le transfert de personnes vers des lieux où elles risqueraient d'être soumises à des violations de l'article 3 commun [traduction CICR][165] ». C'est aussi le raisonnement suivi par le Comité des droits de l'homme des Nations Unies et par la jurisprudence internationale concernant le principe de non-refoulement. Deuxièmement, « s'il est décidé de libérer des personnes privées de liberté », le paragraphe 4 de l'article 5 du PA II exige des autorités qu'elles prennent les « mesures nécessaires pour assurer la sécurité de ces personnes ». Cette obligation pourrait vraisemblablement s'appliquer aux transferts, ce qui suppose que l'autorité qui procède au transfert transmette son contrôle sur les individus[166]. Troisièmement, bien que cela ne soit pas explicitement écrit, on considère que les rapatriements effectués en application de l'article 118 de la CG III ne doivent pas être contraires au principe de non-refoulement et que ce même raisonnement devrait s'appliquer aux conflits armés non internationaux[167]. Enfin, l'obligation de non-refoulement est encore confortée par l'obligation des États de respecter le DIH et de faire respecter le DIH, comme le dispose l'article 1 commun[168].

Les transferts de personnes ne devraient pas contourner le DIH applicable aux conflits armés non internationaux[169]. Ceci comprendrait vraisemblablement « toutes les garanties fondamentales de l'article 3 commun, y compris l'obligation de traitement humain, l'interdiction des prises d'otages et des condamnations prononcées sans respecter toutes les garanties judiciaires[170] ». Toutefois, en tenant également compte de « l'interprétation plus restrictive de la jurisprudence relative

qui, selon le droit de l'État occupé, auraient pu, en temps de paix, justifier leur extradition. Voir CG IV, art. 2, al. 70 ; voir également la partie « La protection spéciale des migrants réfugiés » ci-dessus.

162 Comme souligné précédemment, la continuité de l'application du principe de non-refoulement conformément au DIDH et/ou au droit international des réfugiés et au droit international coutumier devra être considérée.

163 CICR, Commentaire de la CG I, *op. cit*. note 6, par. 710. Pour un autre avis, voir F. J. Hampson, *op. cit*. note 54, p. 385.

164 CICR, Commentaire de la CG I, *op. cit*. note 6, par. 710-712.

165 L. Gisel, *op. cit*. note 128, p. 118 ; CICR, Commentaire de la CG I, *op. cit*. note 6, par. 710-712.

166 L. Gisel, *op. cit*. note 128, p. 119.

167 *Ibid*.

168 CICR, *op. cit*. note 151, p. 24. Pour une analyse de l'obligation des États non belligérants selon l'article 1 commun à propos du transfert de détenus vers des États parties à un conflit armé non international, voir R. Ziegler, *op. cit*. note 54, p. 386-408.

169 CICR, Commentaire de la CG I, *op. cit*. note 6, par. 710.

170 *Ibid*., par. 710.

aux droits de l'homme », cette dernière interdiction « devrait probablement se limiter tout au plus aux procès qui sont manifestement inéquitables[171] ». Conformément au DIH, toutes les parties au conflit, y compris les organisations internationales et les groupes armés organisés non étatiques, doivent se conformer au principe de non-refoulement[172]. Ceci est important comparé à la protection des migrants en vertu d'autres branches du droit international. En outre, selon le CICR, le principe de non-refoulement s'applique, qu'une frontière ait été ou non franchie, si le contrôle d'une personne est transféré d'une autorité à une autre[173].

Une autre disposition importante au regard des mouvements de migrants figure au paragraphe 1 de l'article 17 du PA II qui interdit aux parties d'ordonner le déplacement de la population civile « pour des raisons ayant trait au conflit sauf dans les cas où la sécurité des personnes civiles ou des raisons militaires impératives l'exigent[174] ». C'est aussi une règle de droit international coutumier[175]. Tout comme dans les conflits armés internationaux et bien qu'elle ne vise que les déplacements « forcés », que ce soit à l'intérieur du pays ou au-delà des frontières, il s'agit d'une règle absolue qui ne devrait pas être interprétée comme limitant le droit des personnes de circuler librement[176]. S'il est procédé à un déplacement, « toutes les mesures possibles seront prises pour que la population civile soit accueillie dans des conditions satisfaisantes de logement, de salubrité, d'hygiène, de sécurité et d'alimentation[177] » et pour que les membres d'une même famille ne soient pas séparés les uns des autres. Comme souligné par les commentaires des Protocoles additionnels et de la règle 132 de l'étude de DIH coutumier, ces « exigences » devraient s'appliquer au déplacement lui-même[178]. Les civils ont également le « droit de regagner volontairement et dans la sécurité leur foyer ou leur lieu de résidence habituel dès que les causes de leur déplacement ont cessé d'exister », même s'ils se sont déplacés de leur plein gré[179]. Enfin, « toutes les mesures appropriées seront prises pour faciliter le regroupement des familles momentanément séparées[180] ».

Observations finales

Comme on l'a vu dans cette partie, le DIH renferme des règles appropriées aux mouvements de migrants dans les conflits armés internationaux et non internationaux. Lorsque des personnes sont déplacées, volontairement ou involontairement, pour des raisons liées au conflit armé, certaines règles vont continuer de s'appliquer

171 *Ibid*., par. 710 et références à la jurisprudence.
172 *Ibid*., par. 713.
173 *Ibid*., par. 713.
174 Pour de plus amples détails, voir les références dans *op. cit*. note 155, relative à l'interdiction du déplacement forcé.
175 Étude du CICR sur le DIH coutumier, *op. cit*. note 5, règle 129, par. B.
176 CICR, Commentaire des PA, *op. cit*. note 39, par. 4851. Voir également M. Jacques, *op. cit*. note 13, p. 64.
177 PA II, art. 17, par. 1 ; Étude du CICR sur le DIH coutumier, *op. cit*. note 5, règle 132.
178 CICR, Commentaire des PA, *op. cit*. note 39, par. 4856 ; Étude du CICR sur le DIH coutumier, *op. cit*. note 5, règle 131.
179 Étude du CICR sur le DIH coutumier, *op. cit*. note 5, règle 132.
180 PA II, art. 4, par. 3, b) ; Étude du CICR sur le DIH coutumier, *op. cit*. 5, commentaire de la règle 132. Voir également ci-dessous « Règles relatives à l'unité familiale, aux migrants disparus et décédés ».

même après la fin du conflit armé, jusqu'à ce qu'elles puissent regagner volontairement et dans la sécurité, leur foyer ou leur lieu de résidence habituel si tel est leur souhait[181]. Pourtant, il est possible que le droit au retour des migrants qui ont été déplacés d'un pays autre que le leur, soit limité surtout si leur situation dans ce pays était irrégulière[182]. Quoi qu'il en soit, des obligations à l'égard des migrants continuent de peser sur les États conformément au droit interne, mais aussi, lorsqu'applicables, au DIDH et au droit international des réfugiés[183]. Il est important de relever que le DIH, le DIDH et le droit international des réfugiés prévoient d'autres mesures de protection pour les migrants qui se trouvent dans des situations de conflit armé, comme le non-refoulement. Lorsque l'on examine la protection des migrants sous le prisme du DIH, notamment les règles relatives à leurs mouvements, il est important de s'interroger sur l'interaction du DIH avec d'autres branches du droit international applicables[184]. Par exemple, quelles sont les interactions entre les règles du DIH et le droit de circuler librement[185], le droit de quitter un pays, y compris le sien[186], ainsi que les règles relatives à l'expulsion des étrangers[187] prévus par le DIDH ? Ce faisant, quelle est l'interaction entre le droit international des réfugiés, le DIH et le DIDH[188] ? En particulier, quels sont les liens entre les différentes règles relatives au retour des réfugiés dans leur pays d'origine à la fin des hostilités[189] ?

181 Voir notamment, Étude du CICR sur le DIH coutumier, *op. cit*. note 5, règle 132.

182 Par exemple, il conviendra de considérer les règles du DIDH (ainsi que celles du droit interne) relatives au droit de retour d'un migrant dans son propre pays.

183 Voir *op. cit*. note 5.

184 Pour une analyse plus approfondie de l'interaction entre ces branches du droit à propos de la migration forcée, voir Chetail, *op. cit*. note 9, pp. 701-734. Concernant particulièrement l'interaction au sujet du principe de non-refoulement, voir C. Droege, *op. cit*. note 143, p. 676 et les références.

185 PIDCP, art. 12, par. 1 ; Charte arabe des droits de l'homme, art. 26, par. 1 ; CADH, art. 22, par. 1 ; CESDHLF, art. 2, par. 1 ; CADPH, art. 12, par. 1.

186 DUDH, art. 13 ; PIDCP, art. 12 ; CADPH, art. 12, par. 2 ; Charte arabe des droits de l'homme, art. 4, al. 2, art. 27.

187 CADH, art. 22, par. 9 ; Charte arabe des droits de l'homme, art. 26, al. 2 ; CADPH, art. 12, par. 5 ; Protocole n° 4 à la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, reconnaissant certains droits et libertés autres que ceux figurant déjà dans la Convention et dans le premier Protocole additionnel à la Convention, 16 septembre 1963, STE n° 46 (Protocole n° 4 à la CESDHLF), art. 4 ; Comité des droits de l'homme, observation générale 15 (27) du 22 juillet 1986, par. 10 (sur l'interdiction indirecte d'expulser formulée à l'article 13 du PIDCP) ; Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, recommandation générale 30, 1er octobre 2004, par. 26 ; Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, A/RES/45/158, 18 décembre 1990, art. 22, par. 1.

188 Voir, par exemple, l'article 26 de la Convention sur les réfugiés de 1951 sur la liberté de circulation et l'article 28 qui dispose que les États parties ne sont pas tenus de délivrer des titres de voyage aux réfugiés souhaitant quitter leur pays d'accueil lorsque « des raisons impérieuses de sécurité nationale ou d'ordre public [...] s'y opposent ». De plus, le paragraphe 1 de l'article 32 de la Convention sur les réfugiés concerne uniquement l'expulsion des réfugiés qui se trouvent régulièrement sur le territoire d'un État, pour des raisons de sécurité nationale ou d'ordre public. Voir également les exceptions au non-refoulement dans le paragraphe 2 de l'article 33 de la Convention sur les réfugiés de 1951.

189 Voir notamment CG IV, art. 134 ; Étude du CICR sur le DIH coutumier, *op. cit*. note 5, règle 128 ; DUDH, art. 13 ; PIDCP, art. 12, par. 4 ; CESDHLF, Protocole 4, art. 3, par. 2 ; CADH, art. 22, par. 5 ; Charte arabe des droits de l'homme, art. 27, al. a ; CADPH, art. 12, par. 2 ; Concernant le retour volontaire des réfugiés en vertu du droit international des réfugiés, voir Convention de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique, RTNU, vol. 1001, p. 45, 10 septembre 1969, art. 5 ; Déclaration de Carthagène, par. 12.

Règles relatives à l'unité familiale, aux migrants disparus et décédés

Dans les situations de conflit armé, de nombreux migrants peuvent disparaître ou décéder, y compris après avoir été séparés de leur famille ou placés en détention. Ceci résulte souvent directement de violations du DIH. Dans le cas des migrants, la communication entre les membres d'une famille, qui vivent souvent dans des pays différents, peut se révéler particulièrement difficile, car ils ne parlent pas nécessairement la même langue que celle du pays dans lequel ils se trouvent et que les informations doivent être transmises par-delà les frontières et entre les autorités de différents États. Cela complique aussi la collecte des données propres à identifier des migrants décédés. La situation peut encore se compliquer davantage lorsque les migrants ne souhaitent pas rétablir le contact avec leur famille, de peur d'être déportés ou par crainte de représailles contre leurs proches dans leurs pays d'origine. Enfin, les migrants décédés sont susceptibles d'être considérés comme disparus si les mesures nécessaires à l'identification des restes des personnes décédées et à la transmission des informations appropriées aux familles ne sont pas prises.

En dépit de ces obstacles pratiques, le DIH renferme des règles appropriées pour les migrants[190] sur le respect de la vie familiale, le maintien ou le rétablissement des liens familiaux, pour élucider le sort des migrants disparus et déterminer l'endroit où ils se trouvent ainsi que pour rechercher, recueillir et identifier les morts. Ces règles visent principalement à empêcher la disparition de personnes et à élucider leur sort et déterminer l'endroit où elles se trouvent afin de communiquer aux membres de leur famille toutes les informations disponibles à leur sujet[191]. Toutefois, l'obligation d'élucider le sort des personnes portées disparues ou décédées est une obligation de moyens et non de résultats. Les parties au conflit doivent faire tout ce qui leur est possible pour informer les familles sur le sort de leurs proches et, le cas échéant, leur transmettre toutes les informations dont elles disposent[192]. Les règles du DIH relatives au rétablissement des liens familiaux, au regroupement des familles ainsi que pour rendre compte du sort des personnes disparues et décédées peuvent continuer de s'appliquer après la fin du conflit. Si une personne est portée disparue par suite d'un conflit armé, ces règles demeurent applicables jusqu'à ce que les parties aient rempli leurs obligations[193]. Les parties restent liées par l'obligation de prendre toutes les mesures pratiquement possibles pour élucider le sort des personnes portées disparues et pour transmettre aux membres de leur famille toutes les informations dont elles disposent à leur sujet. Cette obligation vaut également pour les personnes décédées, notamment pour les rechercher, les recueillir et les identifier. En outre, les parties restent liées par l'obligation de faciliter les efforts de recherche entrepris par

190 Voir, par exemple, CG IV, articles 26 et 27, al. 1 (personnes protégées), art. 49, al. 3 (territoire occupé), articles 82, al. 2 et 116 (internés) ; PA I, articles 32-34, 74, 75, par. 5, 77, par. 4 ; PA II, articles 4, par. 3(b) et 8 ; Étude du CICR sur le DIH coutumier, *op. cit*. note 5, règles 105, 109, 112, 116, 117, 123, 125 et 131.

191 PA I, art. 32 ; Étude du CICR sur le DIH coutumier, *op. cit*. note 5, commentaire de la règle 117. Concernant les personnes décédées, voir CICR, Commentaire des PA, *op. cit*. note 39, par. 1203 et 1216.

192 Étude du CICR sur le DIH coutumier, *op. cit*. note 5, règles 116-117 ; CICR, Commentaire des PA, *op. cit*. note 39, par. 1216. Voir également Heike Spieker, « Maintenance and re-establishment of family links and transmission of information », *in* A. Clapham, P. Gaeta et M. Sassòli (dir.), *op. cit*. note 7, p. 1120.

193 À propos des articles 33, 34 et 74 du PA I, voir CICR, Commentaire des PA, *op. cit*. note 39, par. 149 et 1239.

des membres de familles dispersées de façon à ce qu'ils puissent restaurer les liens familiaux et, si possible, être réunis.

Conflits armés internationaux

Dans les conflits armés internationaux, plusieurs règles du DIH visent à prévenir les disparitions de personnes, en particulier en enregistrant les données des personnes détenues[194]. Les parties au conflit sont également tenues de permettre à « toute personne se trouvant sur [leur] territoire ou dans un territoire occupé par elle, [de] donner aux membres de sa famille, où qu'ils se trouvent, des nouvelles de caractère strictement familial et en recevoir[195] ». Cette obligation s'applique quel que soit l'endroit où se trouvent les familles[196]. Si les migrants sont dispersés en raison d'un conflit armé, les parties doivent « facilite[r] les recherches entreprises par les membres des familles dispersées (…) pour reprendre contact les uns avec les autres, et si possible, se réunir[197] ». Il est important de noter que l'article 74 du PA I complète l'article 26 de la CG IV en imposant aux États tiers qui sont parties au Protocole, de faciliter « dans toute la mesure du possible le regroupement des familles dispersées[198] ». Selon le Commentaire, « [c]ette extension est tout à fait normale, puisqu'il arrive fréquemment que, lors de conflits armés, des ressortissants des pays en conflit cherchent refuge ou soient transportés dans des pays non Parties au conflit[199] ». Même lorsque le PA I n'est pas applicable, on pourrait soutenir que les États tiers peuvent être tenus de faciliter le regroupement des familles en raison de l'obligation qui leur incombe conformément à l'article 1 commun, de « faire respecter » le DIH[200]. Il n'en résulterait toutefois pas nécessairement une obligation pour les États tiers d'accorder des permis d'entrée dans leur pays[201]. Ceci est important dès lors que le plus souvent, les familles de migrants ne se trouvent pas sur le territoire d'une partie au conflit.

Lorsque des personnes sont portées disparues, les parties doivent prendre toutes les mesures possibles pour élucider leur sort et transmettre aux membres de leur famille toutes les informations dont elles disposent à leur sujet[202]. Se fondant sur

194 Voir, par exemple, CG IV, art. 24, al. 3 (pour l'ensemble des populations civiles), art. 43, al. 2 (personnes protégées se trouvant sur le territoire d'une partie), art. 50, al. 2 (territoire occupé), art. 105-106 (internés), art. 136-138, 140 (personnes protégées) ; PA I, articles 33, par. 2 et 78, par. 3 ; Étude du CICR sur le DIH coutumier, *op. cit.* note 5, règle 123.

195 CG IV, art. 25 (pour l'ensemble des populations civiles). Voir également, articles 106-107, 112, 125 (internés) ; Étude du CICR sur le DIH coutumier, *op. cit.* note 5, règles 105, 125 et 126.

196 H. Spieker, *op. cit.* note 192, p. 1100.

197 CG IV, art. 26 (pour l'ensemble des populations civiles) ; PA I, art. 74 ; Étude du CICR sur le DIH coutumier, *op. cit.* note 5, règle 105. Voir également règle 131 : « En cas de déplacement, toutes les mesures possibles doivent être prises afin que [...] les membres d'une même famille ne soient pas séparés les uns des autres ».

198 M. Bothe, K. J. Partsch et W. A. Solf, *op. cit.* note 34, pp. 507-508.

199 CICR, Commentaire des PA, *op. cit.* note 39, par. 2998.

200 Pour de plus amples observations sur les obligations en vertu de l'article 1 commun, voir K. Dörmann et J. Serralvo, *op. cit.* note 151, pp. 25-56.

201 H. Spieker, *op. cit.* note 192, p. 1121.

202 Voir, par exemple, CG IV, art. 136-141 (pour les personnes protégées) ; PA I, art. 33, par. 1-3 (pour les « personnes dont la disparition a été signalée par une Partie adverse », le champ personnel étant plus large que celui de la CG IV) ; Étude du CICR sur le DIH coutumier, *op. cit.* note 5, règle 117. Concernant le champ d'application de l'article 33 du PA I, voir M. Bothe, K. J. Partsch et W. A. Solf, *op. cit.* note 34, pp. 198-199. Voir également A. Petrig, *op. cit.* note 7, pp. 260 et 270.

la CG IV, l'article 33 du PA I et le droit international coutumier étendent l'obligation de rechercher les disparus à toutes les personnes non couvertes par les Conventions, y compris les ressortissants des États non parties au conflit et les personnes dont la nationalité est contestée[203]. Bien que le PA I ne s'applique pas aux ressortissants d'une partie au conflit qui sont gardés en captivité, l'enregistrement de ces personnes devrait se faire en vertu du principe général figurant à l'article 32 selon lequel toute activité « est motivée au premier chef par le droit qu'ont les familles de connaître le sort de leurs membres[204] ». Avant de transmettre des informations aux pays d'origine, il convient de tenir compte du souhait de certains migrants de ne pas reprendre contact avec leur famille[205] ou des préjudices que cette communication pourrait leur causer ainsi qu'à leurs proches[206]. Comme souligné par le Commentaire de l'article 32 du PA I, le droit des familles de connaître le sort de leurs familles devrait être examiné en considérant d'autres aspects, par exemple, lorsqu'un prisonnier ne souhaite pas communiquer avec sa famille[207]. S'agissant des personnes protégées conformément à la CG IV, le Bureau national de renseignements peut déroger à l'obligation de transmettre des informations si cette transmission est susceptible de porter préjudice à la personne intéressée ou à sa famille[208]. Les parties au conflit ont aussi l'obligation de rechercher, recueillir et identifier les morts, y compris les migrants, de veiller à ce que les restes des personnes décédées soient traités convenablement et d'informer les familles[209]. Le PA I élargit le champ d'application des obligations de la CG IV en exigeant que les restes des personnes décédées soient respectés et que les tombes des personnes soient conservées, marquées et respectées pour les personnes décédées pour des raisons liées à l'occupation, pour celles décédées en détention en lien avec l'occupation ou les hostilités ainsi que des personnes qui ne sont pas du pays dans lequel elles sont décédées du fait des hostilités[210]. Ces dispositions couvrent également d'autres questions non réglementées, comme la protection et le retour des restes humains[211].

Conflits armés non internationaux

Dans les conflits armés non internationaux, on trouve un certain nombre de règles qui sont importantes pour prévenir les disparitions ou les séparations de personnes,

203 Étude du CICR sur le DIH coutumier, *op. cit.* note 5, règle 117 ; CICR, Commentaire des PA, *op. cit.* note 39, par. 1222, 1256-1259.
204 CICR, Commentaire des PA, *op. cit.* note 39, par. 1259.
205 Marco Sassòli, Antoine A. Bouvier et Anne Quintin, *How Does Law Protect in War?*, 3e édition, vol. 1, CICR, Genève, 2011, p. 12.
206 A. Petrig, *op. cit.* note 7, p. 268.
207 CICR, Commentaire des PA, *op. cit.* note 39, par. 1218-1219.
208 CG IV, articles 137, al. 2 et 140 ; Voir également CICR, Commentaire de la CG IV, *op. cit.* note 27, pp. 567-568.
209 CG IV, article 16, al. 2 (ensemble des populations), articles 129, al. 2 et 130-131 (internés) ; PA I, articles 17, 33 et 34 ; Étude du CICR sur le DIH coutumier, *op. cit.* note 5, règles 112 et 116. Voir également Étude du CICR sur le DIH coutumier, *op. cit.* note 5, règles 113-115.
210 M. Bothe, K. J. Partsch et W. A. Solf, *op. cit.* note 34, p. 202.
211 *Ibid*, pp. 203-204.

pour rétablir les liens familiaux et réunir des familles[212]. Toutes ces obligations se fondent sur le droit au respect de la vie de famille, qui est reconnu comme une règle de DIH coutumier[213]. Les parties sont en particulier tenues de prendre toutes les mesures appropriées pour faciliter le regroupement des familles momentanément séparées, notamment par l'identification des enfants, la création de bureaux de renseignements et le recours à l'Agence centrale de recherches[214]. Il existe également des règles relatives à l'échange de nouvelles entre les membres d'une même famille[215]. Les parties doivent aussi prendre toutes les mesures possibles pour élucider le sort des personnes portées disparues et en informer leurs familles[216]. Elles doivent rechercher et recueillir les morts, enregistrer toutes les informations disponibles avant l'inhumation des corps en vue de les identifier et de traiter les morts de manière respectueuse[217]. Cette règle se centre sur le fait que les autorités renseignent, dans toute la mesure du possible, les familles sur le sort de leurs membres et, tel que relevé par le Commentaire, les informent, le cas échéant, sur l'emplacement de leur sépulture[218].

Conclusion

S'agissant de la protection des migrants dans les situations de conflit armé, l'un des principaux objectifs du DIH est de prévenir les mouvements forcés de personnes aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur de leur pays. C'est là l'un des principaux sujets des articles et des ouvrages sur la protection des réfugiés (et des déplacés internes) en vertu du DIH. Cet article avait pour but d'identifier les nombreuses règles du DIH qui protègent les migrants non seulement des déplacements, mais plus généralement lorsqu'ils se trouvent dans une situation de conflit armé, soit parce qu'ils vivent dans des pays en proie à un conflit armé, soit parce qu'ils les traversent. Ces règles ont d'abord pour objet de protéger les migrants des effets des hostilités et de garantir qu'ils seront traités avec humanité s'ils se retrouvent au pouvoir de l'ennemi. En premier lieu, les migrants sont protégés par les règles générales applicables à la population civile. En outre, en tant que personnes protégées, ils ont droit à une protection particulière dans les conflits armés internationaux. En tant que réfugiés, ils ont droit à une protection spéciale conformément aux articles 44 et 70, alinéa 2 de la CG IV. Ainsi, le DIH renferme des règles importantes pour la protection des migrants qui se trouvent dans des situations de conflit armé. Cependant, comme les migrants bénéficient toujours de la protection que leur confère le droit interne ainsi que d'autres corpus du droit international applicables dans les conflits armés

212 Voir, par exemple, PA II, articles 4, par. 3, b) et 5, par. 2, b) ; Étude du CICR sur le DIH coutumier, *op. cit.* note 5, règles 98, 105, 119, 120, 123, 132 (pour éviter la séparation de membres d'une même famille familiale en cas de déplacement).
213 Étude du CICR sur le DIH coutumier, *op. cit.* note 5, règle 105.
214 PA II, art. 4, par. 3, b) ; CICR, Commentaire des PA, *op. cit.* note 46, par. 4553-4554.
215 PA II, art. 5, par. 2, b) ; Étude du CICR sur le DIH coutumier, *op. cit.* note 5, règles 105, 125-126.
216 CICR, Commentaire des PA, *op. cit.* note 39 ; Étude du CICR sur le DIH coutumier, *op. cit.* note 5, règles 105 et 117.
217 PA II, art. 8 ; Étude du CICR sur le DIH coutumier, *op. cit.* note 5, règles 112 et 116. Voir également règles 113 et 115.
218 CICR, Commentaire des PA, *op. cit.* note 39, par. 4657.

internationaux et non internationaux, il serait opportun d'analyser plus en détail les interactions entre le DIH et les autres obligations internationales. En particulier, la protection complémentaire que confèrent le DIDH et le droit international des réfugiés aux migrants dans les situations de conflit armé et l'interaction entre ces règles et celles du DIH mériteraient d'être approfondies. Comme souligné ci-dessus, il serait important, par exemple, de réfléchir à la manière dont le droit de circuler librement, inscrit dans le DIDH et les règles du droit international des réfugiés relatives au retour des réfugiés, se combinent avec celles du DIH relatives aux mouvements de personnes.

Bien que brièvement abordées, il conviendrait d'analyser davantage les éventuelles obligations incombant aux États tiers, que ce soit pendant ou après un conflit armé, conformément à l'article 1 commun, afin de mieux comprendre et appréhender la protection des migrants conformément au DIH. Par exemple, dans quelle mesure, le cas échéant, les États tiers ont-ils le devoir de s'efforcer de faire respecter par des parties à un conflit armé, les obligations qui leur incombent sur le rétablissement des liens familiaux des migrants déplacés en raison d'un conflit, ou pour rendre compte du sort des migrants disparus ou décédés ? Si une partie à un conflit armé s'efforce de rétablir les liens familiaux et requiert l'aide d'un État tiers pour y procéder, dans quelle mesure le refus de ce dernier peut-il être vu comme contribuant à une violation du DIH ? Enfin, dans le cadre de leur obligation de prévenir les violations du DIH, les États tiers devraient-ils intervenir auprès des parties à un conflit armé pour tenter de les aider à s'acquitter de leurs obligations ? Bien que cet article ne traite pas de ces aspects dans le détail, il convient de garder à l'esprit l'importance de déterminer l'existence et la portée des éventuelles obligations des États tiers pour, par exemple, élucider le sort des migrants disparus et décédés pendant ou à la fin d'un conflit armé ou, selon les cas, pour faciliter le retour volontaire des migrants.

Volume 99 Sélection française 2017/1

REVUE INTERNATIONALE de la Croix-Rouge

NOTE D'OPINION

Quelques réflexions sur l'approche de la FICR à l'égard de la migration et du déplacement

Sébastien Moretti et Tiziana Bonzon*

Sébastien Moretti est coordonnateur du programme sur les migrations à la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR) et chercheur pour le Centre des Migrations globales *(Global Migration Centre)* de l'Institut de hautes études internationales et du développement. Avant de rejoindre la FICR, il a travaillé pour plusieurs organisations nationales et internationales, notamment le Comité international de la Croix-Rouge et le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés.

Tiziana Bonzon est responsable Migration et Déplacement à la FICR. Elle travaille depuis plus de vingt ans à la FICR, période durant laquelle elle a coordonné et fourni un soutien opérationnel aux actions en réponse à des crises humanitaires de grande ampleur dans plusieurs pays, conduit la négociation, la conception et la mise en œuvre d'accords de financement institutionnels internationaux et réalisé plusieurs évaluations thématiques au niveau national.

Traduit de l'anglais

Résumé

Le présent article donne un aperçu de l'évolution de l'approche de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR) à l'égard de la migration et du déplacement. À cet égard, l'action de la Fédération et des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Sociétés nationales) qui en sont membres, s'est longtemps focalisée sur les réfugiés et sur ceux que l'on désigne par l'expression « personnes déplacées », à savoir les personnes qui ont été forcées de fuir leur domicile ou leur pays d'origine et qui, pour cette raison, sont considérées comme particulièrement vulnérables. Toutefois, au cours des dix dernières années, cette action s'est étendue pour prendre en compte toutes les personnes qui, du fait de la migration,

* Les opinions exprimées dans le présent article n'engagent que ses auteurs et n'expriment pas nécessairement celles de la FICR ou d'une autre composante du Mouvement international de la Croix- Rouge et du Croissant-Rouge.

se trouvent en situation de vulnérabilité. La Politique de la Fédération relative à la migration, adoptée en 2009, a donné des orientations indispensables aux Sociétés nationales pour leur travail auprès de tous les migrants, y compris les migrants en situation irrégulière. Toutefois, étant donné le nombre croissant de personnes déplacées à travers le monde et les nombreuses situations dans lesquelles les Sociétés nationales viennent en aide à des réfugiés, des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays ou des personnes déplacées au-delà des frontières en raison de catastrophes, il est assurément nécessaire aujourd'hui de mieux comprendre la spécificité des programmes relatifs aux déplacements par rapport à la migration. Il s'agit là d'une condition indispensable si l'on veut élaborer une réponse plus adaptée et plus efficace aux vulnérabilités et aux besoins des migrants et des personnes déplacées.

Mots clés : migration, déplacement, réfugiés, PDI, migrants.

Introduction

Le Mouvement international de la Croix- Rouge et du Croissant-Rouge (le Mouvement) s'est engagé, depuis bien longtemps, à fournir assistance et protection dans les situations de migration et de déplacement. Dans de nombreux cas, les composantes du Mouvement, autrement dit, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR) et les 191 Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Sociétés nationales)[1], sont en première ligne pour répondre aux besoins humanitaires et de protection des demandeurs d'asile, des réfugiés, des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays (PDI) et des migrants vulnérables.

Au sein du Mouvement, la FICR a pour rôle de faciliter et de promouvoir toutes les formes d'activités humanitaires des Sociétés nationales afin d'améliorer la situation des plus vulnérables. Elle dirige et coordonne également l'assistance internationale du Mouvement en faveur des migrants, des réfugiés et des victimes de catastrophes naturelles et technologiques, ainsi que dans les situations d'urgence sanitaires. La Fédération a pour rôle de renforcer les capacités des Sociétés nationales qui en sont membres, à se préparer aux catastrophes et à mettre en place des programmes sociaux et de santé qui soient efficaces et elle agit comme leur représentant officiel sur la scène internationale.

La présente note donne un aperçu général de l'évolution de l'approche de la FICR à l'égard de la migration et du déplacement depuis l'adoption par le Mouvement en 1981, de la toute première résolution portant sur ces questions[2]. Elle commence

1 La FICR est une fédération d'associations composée de 191 Sociétés nationales.

2 Dans cet article, l'expression « le Mouvement » sera utilisée pour désigner le CICR, la Fédération internationale et l'ensemble des Sociétés nationales. Certaines des principales politiques analysées ici s'appliquent au Mouvement dans son ensemble, d'autres ne s'appliquent qu'à la Fédération et à ses membres, tandis que d'autres s'appliquent à toutes les composantes du Mouvement ainsi qu'aux États. Par exemple, la Politique de la FICR de 2009 relative à la migration a été adoptée par l'organe suprême de gouvernance de la FICR (l'Assemblée générale de la FICR) et s'applique donc aux Sociétés nationales et

par analyser certaines des nombreuses résolutions adoptées au cours des années 1980 et 1990 par les organes dirigeants du Mouvement – la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Conférence internationale) et le Conseil des Délégués du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Conseil des Délégués[3]) – et qui sont principalement consacrées au « déplacement » et aux « personnes déplacées ». Bien qu'il n'y ait aucune définition internationalement reconnue du « déplacement[4] », la Fédération emploie ce terme pour faire référence aux mouvements dans lesquels les personnes ont été contraintes ou forcées de quitter leur domicile ou leur pays d'origine car leur vie est menacée ou qu'elles courent un risque d'être victimes de violations de certains droits fondamentaux (par exemple risque de persécutions découlant d'un conflit armé, de troubles graves à l'ordre public, de catastrophes naturelles, ou de l'incapacité ou de la réticence d'un État à protéger les droits de l'homme de ses citoyens). Par conséquent, l'expression « personnes déplacées » peut être utilisée comme une expression générique pour désigner les

à la FICR, mais pas au CICR (ni aux États). La Politique du Mouvement relative au déplacement interne de 2009 a été adoptée par un organe directeur du Mouvement (le Conseil des Délégués du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge) et s'applique donc de la même manière aux Sociétés nationales, à la FICR et au CICR (mais pas aux États). Les résolutions de la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Conférence internationale) sont, quant à elles, adoptées non seulement par le Mouvement mais aussi par les États parties aux Conventions de Genève. Ainsi, la Résolution 3 de la 31e Conférence internationale de 2011 (« Migration : garantir l'accès, la dignité, le respect de la diversité et l'intégration sociale ») comporte, par exemple des engagements de toutes les composantes du Mouvement mais aussi des États.

3 La Conférence internationale est considérée comme « la plus haute autorité délibérante du Mouvement ». Elle rassemble les États parties aux Conventions de Genève ainsi que toutes les composantes du Mouvement. Ses décisions (adoptées sous forme de résolutions) ne sont pas juridiquement contraignantes, mais elles font autorité. Le Conseil des Délégués est l'organe qui réunit les représentants de toutes les composantes du Mouvement pour débattre des questions qui concernent le Mouvement dans son ensemble. Les États n'en font pas partie. La principale différence entre la Conférence internationale et le Conseil des Délégués tient aux participants : les États ne participent qu'à la Conférence internationale, ce qui fait que les résolutions de la Conférence internationale leur sont opposables, même s'il s'agit d'engagements non contraignants, alors que les résolutions prises par le Conseil des Délégués n'engagent que les composantes du Mouvement.

4 La terminologie utilisée varie considérablement d'une organisation à une autre. Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), par exemple, parle de « déplacement forcé » pour faire référence aux personnes fuyant les persécutions, les conflits et les violences. Selon le HCR, le déplacement forcé est « le départ forcé d'une personne de son domicile ou de son pays en raison, par exemple, d'un risque de persécution ou d'une autre forme de préjudice grave ou irréparable » et ajoute que « ce risque peut découler de conflits armés, de troubles graves à l'ordre public, de catastrophes naturelles ou de l'incapacité ou de la réticence d'un État à protéger les droits de l'homme de ses citoyens ». Voir HCR, *Le plan d'action en dix points*, version mise à jour en 2016, p. 279. Dans l'Agenda pour la protection des personnes déplacées au-delà des frontières dans le cadre de catastrophes et de changements climatiques, le « déplacement » désigne le « mouvement de personnes essentiellement *forcé* », à la différence de la migration qui désigne le « mouvement de personnes essentiellement *volontaire* (souligné dans la version en anglais) ». Voir The Nansen Initiative, *Agenda pour la protection des personnes déplacées au-delà des frontières dans le cadre de catastrophes et de changements climatiques*, 2015, p. 17. Pour sa part, l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) préfère utiliser l'expression « migration forcée » pour « décrire le mouvement non volontaire de personnes, causé notamment par la crainte de persécutions, par des situations de conflit armé, de troubles internes, de catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme. La notion de migration forcée comprend le mouvement des réfugiés et des personnes déplacées (à l'intérieur ou à l'extérieur de leur pays) ». Voir OIM, « *Droit international de la migration : Glossaire de la migration* » (2007), disponible sur : https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_9_fr.pdf (toutes les références Internet ont été vérifiées en juillet 2020).

personnes qui ont été forcées de fuir leur domicile ou leur pays d'origine, ce qui inclut, les réfugiés, les PDI et les personnes déplacées au-delà des frontières en raison de catastrophes, mais qui ne s'y limite pas. Il convient cependant de souligner que l'expression « personnes déplacées » n'est pas une notion juridique ; il s'agit plutôt d'une expression utilisée pour désigner une certaine forme de vulnérabilité liée à des faits qui, en premier lieu, contraignent les personnes à quitter leur domicile et qui sont susceptibles de les empêcher d'y revenir.

Par ailleurs, depuis le début du XXIe siècle, le Mouvement porte une attention redoublée aux conséquences humanitaires engendrées par les migrations et, en particulier, par les migrations irrégulières. La deuxième partie présentera donc un résumé des discussions qui ont conduit à l'adoption, en 2007, de la résolution « Ensemble pour l'humanité » puis, en 2009, de la Politique de la FICR relative à la migration (Politique migration de la FICR[5]). La Politique migration de la FICR est un document majeur qui offre un cadre général d'engagement de la Fédération et de ses 191 Sociétés nationales dans le domaine de la migration.

La troisième partie analyse certains des aspects qui ont évolué depuis l'adoption de la Politique migration. Celle-ci a prouvé son efficacité déterminante et a conduit à un accroissement considérable des activités mises en œuvre par les Sociétés nationales en faveur des migrants, quel que soit leur statut. En 2015, l'arrivée en Europe de migrants et de réfugiés en grand nombre et la crise humanitaire qui s'en est suivie, ont conduit la FICR à réitérer son engagement afin de donner des orientations et de fournir un appui opérationnel aux Sociétés nationales qui participent ou qui sont concernées par des activités liées à la migration. Dès lors, la FICR a pris de nombreuses initiatives pour soutenir leurs actions de façon à gagner en cohérence et en efficacité, tout en respectant les particularités régionales.

Enfin, la quatrième partie aborde ce qui s'est imposé comme une priorité pour la FICR : la nécessité de mieux comprendre les différences et les corrélations entre migration et déplacement. Si la Politique migration de la FICR fut délibérément formulée en des termes généraux, nous affirmons ici qu'elle n'a pas – et n'a jamais eu – pour objet de couvrir toutes les facettes du déplacement. Si nombre des activités actuelles de la FICR et des Sociétés nationales sont menées au bénéfice des réfugiés et des PDI, les déplacements dus aux changements climatiques soulèvent aussi des problèmes croissants. Aussi, la FICR s'est efforcée de mieux préciser et orienter tant le rôle et le champ des activités des Sociétés nationales, que les aspects des programmes qui doivent être pris en compte dans le travail en faveur des personnes déplacées.

Une approche d'abord centrée sur les réfugiés et les autres « personnes déplacées »

Dans le cadre de leur mission humanitaire, les Sociétés nationales ont toujours œuvré en faveur de personnes déplacées, en se concentrant traditionnellement sur

5 FICR, *Politique relative à la migration*, Nairobi, novembre 2009 (« Politique de la FICR relative à la migration »).

les personnes déplacées à l'intérieur d'un pays ou au-delà des frontières en raison de conflits armés ou de catastrophes naturelles[6].

Le Conseil des Délégués et la Conférence internationale se sont également penchés sur la question des réfugiés et des personnes déplacées à de nombreuses reprises depuis les années 1980. En ce sens, l'« approche exclusive » axée sur des groupes spécifiques de personnes considérées comme particulièrement vulnérables – c'est-à-dire les réfugiés, les rapatriés et les PDI – tout en excluant d'autres groupes considérés comme étant moins vulnérables, notamment les personnes qui se déplacent principalement pour des raisons économiques, « se retrouve aussi dans l'histoire du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge[7] ».

La Conférence internationale a adopté sa première résolution consacrée à cette question lors de sa 24e session, à Manille en 1981, en pleine « crise des réfugiés d'Indochine », qui a conduit au déplacement de quelque trois millions de personnes venant du Cambodge, du Laos et du Viet Nam. Dans sa Résolution XXI[8], la Conférence appelait « la Croix-Rouge » à demeurer « prête à secourir et protéger » non seulement « les réfugiés », mais également « les personnes déplacées et les rapatriés », « et cela tout spécialement lorsque ces victimes ne peuvent, en fait, bénéficier d'aucune autre protection ou assistance ». Dans ce cadre, l'expression « personnes déplacées » désignait sans doute à la fois les PDI et celles qui étaient contraintes de fuir leur pays mais qui, pour diverses raisons, « ne sont pas couvertes par le mandat » du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR[9]), soulignant ainsi la complémentarité des actions du HCR et du Mouvement. Cinq ans plus tard, la Résolution XVII, adoptée par la 25e Conférence internationale à Genève, a réaffirmé le rôle que le Mouvement pouvait jouer en faveur des « réfugiés et demandeurs d'asile », tout en demandant aux gouvernements « de permettre au Mouvement d'agir en faveur de victimes qui ne bénéficient d'aucune autre protection ou assistance appropriées, comme dans certains cas de personnes déplacées dans leur propre pays[10] », comme les PDI bien souvent.

Cette question fut aussi régulièrement abordée par le Conseil des Délégués et par d'autres réunions de la Conférence internationale, tout au long des années 1990. En 1991, la Résolution 9 adoptée par le Conseil des Délégués a de nouveau prié les diverses composantes du Mouvement, conformément à leurs mandats respectifs, « d'agir énergiquement en faveur des réfugiés, requérants d'asile, personnes déplacées et rapatriés[11] ». Si le Mouvement s'était, jusque-là, toujours concentré sur

6 S'il est difficile de trouver trace de telles activités dans les premières années du Mouvement, certains éléments indiquent que la Croix-Rouge serbe, par exemple, portait déjà assistance aux personnes déplacées à l'intérieur du territoire dès 1876, dans le cadre de la guerre serbo-turque de 1876–78.

7 Thomas Linde, « Aide humanitaire aux migrants indépendamment de leur statut – vers une approche non-catégorielle », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 91, *Sélection française,* 2009, disponible sur : https://international-review.icrc.org/sites/default/files/irrc-875-linde-fre.pdf, p. 3.

8 24e Conférence internationale, Résolution XXI, « Action de la Croix-Rouge internationale en faveur des réfugiés », Manille, 1981 (« Résolution XXI »).

9 *Ibid*.

10 25e Conférence internationale, Résolution XVII, « Le Mouvement et les réfugiés », Genève, 1986 (« Résolution XVII »).

11 Conseil des Délégués, Résolution 9, « Le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et les réfugiés », Budapest, 1991 (Résolution 9 du Conseil des Délégués).

les personnes déplacées en raison de conflits ou de catastrophes naturelles, cette résolution reconnaissait également que

> les déplacements de population prennent aujourd'hui de nouvelles formes dues principalement à des difficultés économiques et sociales entraînant fréquemment malnutrition et famine graves qui sont souvent associées à l'instabilité politique et […] que les personnes concernées, sans remplir les critères internationaux pour l'obtention du statut de réfugié, ont néanmoins besoin d'une aide humanitaire[12].

Ceci semblait laisser entendre que le Mouvement pourrait intervenir, sous certaines conditions, afin de fournir protection et assistance dans le cas de déplacements dus à la situation socio-économique, lesquels étaient en augmentation.

Deux ans plus tard, le Conseil des Délégués adopta la Résolution 7, qui invitait les composantes du Mouvement, conformément à leurs mandats respectifs, « à continuer à agir énergiquement en faveur des réfugiés, demandeurs d'asile, personnes déplacées et rapatriés[13] ». Si l'expression « personnes déplacées » semble ici désigner plutôt les personnes se déplaçant à l'intérieur du territoire d'un État, la Résolution fait également référence à « la protection des personnes qui ont fui des conflits armés ou autres situations de danger extrême, mais qui ne sont pas couvertes par la définition du terme "réfugié" de la Convention de 1951 sur le statut des réfugiés », incluant ainsi les personnes déplacées au-delà des frontières mais qui ne peuvent pas prétendre au statut de réfugié[14]. La résolution encourageait donc les Sociétés nationales à mettre en place des programmes en faveur des réfugiés, des demandeurs d'asile et des personnes déplacées en vue de leur fournir une aide d'urgence ainsi que des solutions à long terme[15].

Par ailleurs, en écho aux discussions qui conduisirent à cette époque à l'élaboration des Principes directeurs des Nations Unies relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays[16], la Résolution IV, adoptée en 1995 par la 26e Conférence internationale était principalement axée sur les réfugiés et les PDI[17]. Cette résolution invitait les composantes du Mouvement, conformément à leurs mandats respectifs, à continuer à fournir assistance et protection aux PDI, réfugiés et rapatriés et à « concevoir et appliquer, dans l'action humanitaire, des approches novatrices » qui leur permettraient de fournir une assistance opportune et appropriée aux réfugiés et aux PDI[18]. Elle invitait également les Sociétés nationales,

12 *Ibid*.
13 Conseil des Délégués, Résolution 7, « Le Mouvement, les réfugiés et les personnes déplacées », Birmingham, 1993 (Résolution 7 du Conseil des Délégués).
14 *Ibid*.
15 *Ibid*.
16 Rapport du Représentant du Secrétaire général, M. Francis M. Deng, présenté conformément à la résolution 1997/39 de la Commission des droits de l'homme, « Additif : Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays », document des Nations Unies E/CN/1998/53/Add.2, 11 février 1998.
17 26e Conférence internationale, Résolution IV, « Principes et action en matière d'assistance et de protection dans le cadre de l'action humanitaire internationale », Genève, 1995 (Résolution IV).
18 *Ibid*.

conformément à leur statut d'auxiliaire des pouvoirs publics, « à offrir leurs services à leur gouvernement, en vue de répondre aux besoins des réfugiés, des personnes déplacées internes et des rapatriés[19] ».

En 2001, la Résolution 4[20] adoptée par le Conseil des Délégués portait en particulier sur les questions de coordination et de coopération au sein du Mouvement ainsi qu'avec d'autres acteurs humanitaires. Toutefois, pour le reste, s'agissant des activités en faveur des réfugiés et des PDI, elle ne fournissait guère d'orientations aux composantes du Mouvement. C'est pourquoi la FICR a adopté, en 2003, une politique relative aux réfugiés et aux autres personnes déplacées (« Politique de 2003[21] »). Celle-ci portait « sur la protection et l'assistance que les Sociétés nationales et leur Fédération internationale assurent à toutes les victimes des déplacements, quel que soit leur statut, y compris les réfugiés », en mentionnant également le cas des « autres personnes qui ne sont pas couvertes par la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et son Protocole de 1967[22] » et reconnaissait en particulier le rôle que les Sociétés nationales pouvaient jouer à toutes les phases des situations de déplacement, à savoir : alerte rapide/prévention/préparation ; urgence initiale ; prise en charge et entretien ; solutions (retour, installation sur place, réinstallation dans un pays tiers) ; et intégration. La Politique de 2003 soulignait aussi qu'il fallait, en tout premier lieu, étendre les programmes et services existants pour assurer la prise en charge des personnes déplacées[23].

Comme nous venons de le montrer succinctement, le Mouvement s'intéresse depuis longtemps aux réfugiés ainsi qu'à d'autres catégories de personnes déplacées, comme les rapatriés et les personnes déplacées. Comme relevé ci-dessus, l'expression « personnes déplacées » n'a pas été définie ou utilisée de manière homogène dans les nombreuses résolutions adoptées par le Mouvement. Bien que la situation des réfugiés ait été systématiquement considérée à part, du fait que les réfugiés sont couverts par un instrument juridique dédié et qu'ils relèvent d'une agence spécialisée des Nations Unies, la Politique de 2003 confirme qu'ils sont compris sous l'expression « personnes déplacées ». Hormis les réfugiés, l'expression « personnes déplacées » en est venue à désigner principalement les PDI et aussi, dans une certaine mesure, les personnes qui fuient et qui traversent des frontières, mais qui ne sont pas reconnues comme des réfugiés et qui ne bénéficient donc pas du même niveau de protection et d'assistance. En outre, si, en 1991, il fut indiqué que les déplacements de population pouvaient aussi être dus à des difficultés économiques et sociales, cette approche n'a pas vraiment été reprise dans les résolutions qui ont suivi. La contrainte et l'absence d'alternative sont fort probablement les principaux éléments qui caractérisent l'expression « personnes déplacées » : les personnes déplacées n'ont pas d'autre choix que de quitter leurs foyers, quelles que soient les causes à l'origine de leur départ et n'ont pas la possibilité d'y retourner.

19 *Ibid.*
20 Conseil des Délégués, Résolution 4, « Action du Mouvement en faveur des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays », Genève, 2001 (Résolution 4 du Conseil des Délégués).
21 FICR, *Politique relative aux réfugiés et autres personnes déplacées*, 2003 (« Politique de 2003 »).
22 *Ibid.*
23 *Ibid.*

Dans le même temps, il convient de souligner que si ces résolutions visaient certaines catégories de personnes, elles ne limitaient cependant pas la fourniture d'une aide humanitaire à ces seules catégories. Par exemple, la Résolution XXI de 1981 soulignait que l'aide du Mouvement devrait « en tout temps, tenir compte des besoins comparables de la population résidant dans les zones d'accueil des réfugiés, des personnes déplacées ou des rapatriés[24] ». Dans les résolutions qui furent adoptées par la suite, en 1986 et 1991, le Conseil des Délégués souligna la nécessité « d'améliorer la compréhension et l'acceptation mutuelles entre la communauté d'accueil et les réfugiés[25] » ou « d'apporter [un] concours à la création de zones d'accueil des réfugiés en cas d'arrivée massive, de façon à éviter toute dégradation des conditions de vie[26] ». La Politique de 2003 mettait l'accent sur l'importance de protéger et d'assister également « ceux qui sont indirectement touchés par les déplacements, par exemple les familles hôtes et les populations locales[27] ». Ces résolutions montrent donc que le Mouvement a toujours considéré qu'il était absolument nécessaire de tenir compte de la situation des communautés d'accueil.

Dans la pratique, à l'aube du nouveau millénaire, les différentes composantes du Mouvement fournissaient assistance et protection à près d'un tiers de tous les réfugiés et demandeurs d'asile dans plus de quarante pays[28], les Sociétés nationales étant, de loin, le principal partenaire opérationnel du HCR[29]. L'essentiel des activités d'assistance aux réfugiés et, plus largement, aux personnes déplacées, conduites par le Mouvement, consistaient alors à fournir une aide alimentaire, mais aussi des biens non alimentaires et une assistance médicale lors de la phase d'urgence, parallèlement à des activités à plus long terme visant à leur assurer un toit et des moyens de subsistance. En termes de protection, des activités étaient conduites afin de favoriser l'accès à l'éducation, de proposer des services d'assistance juridique et sociale, ainsi que pour rechercher des membres de la famille et rétablir des liens familiaux pour les personnes ayant été séparées de leur famille. Les Sociétés nationales ont également contribué à des solutions à long terme pour les déplacés, comme le rapatriement volontaire dans leur pays d'origine et l'intégration dans de nouvelles communautés. S'appuyant sur les réseaux des bénévoles des Sociétés nationales et leur présence au plus près des communautés, les activités visaient à influencer les comportements des communautés afin de lutter contre les discriminations et de promouvoir l'intégration des réfugiés. Depuis, ces activités d'intégration ont pris une particulière importance

24 Résolution XXI, *op. cit*. note 8.
25 Résolution XVII, *op. cit*. note 10.
26 Résolution 9 du Conseil des Délégués, *op. cit*. note 11.
27 Politique de 2003, *op. cit*. note 21.
28 Conseil des Délégués, *Action du Mouvement en faveur des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays* (Document CD 2001/6/1), Genève, août 2001, p. 20.
29 En 2003, pour répondre au nombre croissant de partenariats opérationnels entre des organisations et/ou agences externes, en particulier le HCR, le Conseil des Délégués a adopté la Résolution 10, qui traite des « éléments minimaux devant figurer dans les accords opérationnels entre les composantes du Mouvement et leur partenaires opérationnels externes ». Voir Conseil des Délégués, Résolution 10, « Action du Mouvement en faveur des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et éléments minimaux devant figurer dans les accords opérationnels entre les composantes du Mouvement et leurs partenaires opérationnels externes », Genève, 2003.

dans l'action conduite par la FICR et ses Sociétés nationales[30]. Tout en reconnaissant la gravité de la situation des réfugiés et des PDI, la Stratégie 2010 de la Fédération, adoptée en 1999 pour orienter les activités des Sociétés nationales pour les années à venir[31], soulignait l'importance des activités conduites par les Sociétés nationales pour influencer le comportement des communautés, en citant comme exemples, la nécessité d'initiatives pour réduire la discrimination à l'encontre, entre autres, des demandeurs d'asile, pour endiguer la violence et pour promouvoir la non-violence dans la résolution des différends et des conflits au sein des communautés[32].

La migration : l'un des « plus grands défis » pour le Mouvement

Bien que, comme exposé ci-dessus, le Mouvement travaille depuis longtemps auprès des réfugiés, des rapatriés et des personnes déplacées, ce n'est que relativement récemment que les documents adoptés par la Conférence internationale ou par le Conseil des Délégués font référence au phénomène de la migration. C'est sans doute dans le rapport présenté par le CICR et la FICR au Conseil des Délégués de 2001 que sont apparues les premières références explicites, dans le cadre du Mouvement, aux « migrants » et à la « migration ». Si le rapport s'intéressait principalement aux réfugiés et aux déplacés internes, il abordait également la question plus large de la migration ainsi que les possibles vulnérabilités et besoins humanitaires des migrants dits « économiques[33] ». Le rapport allait jusqu'à affirmer, de manière quelque peu prémonitoire, que « la question de la migration [serait] un des défis majeurs que le Mouvement devra relever au cours des 50 prochaines années[34] » et qu'« il appar[aissait] de plus en plus évident qu'il s'agi[ssait] d'une question que le Mouvement devra[it] résoudre[35] ». En conséquence, la Résolution 4 adoptée par le Conseil des Délégués demandait à la FICR, outre les propositions pour une stratégie du Mouvement relative aux réfugiés et aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, « en consultation avec les Sociétés nationales, d'élaborer des propositions en vue d'un plan d'action relatif à d'autres aspects des mouvements de population », portant notamment sur « la migration et la vulnérabilité qui en résulte, ainsi que sur les migrants en situation irrégulière et l'action à mener pour lutter contre la discrimination et la xénophobie[36] ». En réalité, les Sociétés nationales répondaient déjà aux besoins des migrants, mais les actions variaient énormément d'un pays à l'autre selon les mandats respectifs des composantes du Mouvement et les particularités nationales.

30 Le Conseil des Délégués a prié les diverses composantes du Mouvement, dès 1991, « d'attirer l'attention des communautés d'accueil sur les problèmes humanitaires qui se posent aux réfugiés, requérants d'asile et personnes déplacées, et de combattre la xénophobie et la discrimination raciale ». Voir Résolution 9 du Conseil des Délégués, *op. cit*. note 11.
31 FICR, *Stratégie 2010*, Genève, 1999.
32 *Ibid.*
33 Conseil des Délégués, *op. cit*. note 28, p. 3.
34 *Ibid*., p. 24.
35 *Ibid*., p. 12.
36 Résolution 4 du Conseil des Délégués, *op. cit*. note 20.

La question de la migration allait en effet gagner de plus en plus en importance au sein des Sociétés nationales dans les années qui suivirent l'adoption de la Résolution 4 en 2001. Ainsi, les Sociétés nationales des régions Europe et Asie-Pacifique adoptèrent en 2002 un Plan d'action Migrations portant sur les mouvements des populations[37]. L'importance de la migration fut également soulignée lors de la Conférence régionale européenne réunie à Istanbul en 2007[38] et de la Conférence interaméricaine tenue la même année à Guayaquil[39]. Bien que ces conférences régionales n'aient pas de mandat statutaire, elles jouent un rôle important pour orienter et organiser les priorités des Sociétés nationales, ainsi que les activités de coopération et de diplomatie humanitaire. En l'occurrence, elles ont donné lieu à d'importantes discussions et prises de paroles exprimant les préoccupations des Sociétés nationales à propos de la migration ainsi que de la discrimination et de la xénophobie qui en résultaient et marquant leur engagement pour ce qui était considéré comme un défi croissant pour le XXIe siècle. À cette époque, l'introduction progressive de la question de la « migration » à l'ordre du jour de la FICR résultait donc essentiellement d'un processus partant de la base, qui émanait des conférences régionales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et qui exprimait les préoccupations des Sociétés nationales œuvrant au côté des migrants mais qui ne leur donnait pas des orientations suffisantes[40].

Répondre aux besoins des migrants « indépendamment de leur statut »

2007 a certainement marqué un nouveau tournant pour l'inscription de la migration parmi les priorités de la FICR (qui a d'ailleurs nommé cette année-là un envoyé spécial pour la migration et les déplacements de population, M. Trygve G. Nordby) et des Sociétés nationales, la question de la « migration internationale » figurant pour la première fois à l'ordre du jour de la 30e Conférence internationale.

Si les résolutions adoptées avant 2007 couvraient les réfugiés et les demandeurs d'asile, les PDI, les rapatriés et, dans une moindre mesure, les personnes se déplaçant pour des motifs autres que les persécutions ou les conflits armés, il aurait pu être fait davantage pour répondre aux besoins des migrants vulnérables, car nombre d'entre eux avaient un besoin urgent de protection et d'assistance humanitaire. Il était notamment nécessaire de doter les Sociétés nationales d'un mandat robuste leur permettant de travailler en faveur de tous les migrants, y compris ceux en situation irrégulière. En effet, comme souligné dans le rapport préparé pour la 30e Conférence internationale, « [p]lusieurs Sociétés nationales se trouv[aient] dans une situation politiquement délicate lorsqu'elles fourniss[aient] une assistance à des groupes de personnes victimes de discrimination ou séjournant illégalement dans

37 6e Conférence européenne de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Berlin, 14–18 avril 2002 ; 6e Conférence régionale Asie-Pacifique de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Manille, 2002.
38 7e Conférence régionale européenne de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Istanbul, 20–24 mai 2007.
39 18e Conférence interaméricaine de la Croix-Rouge, Guayaquil, 4–7 juin 2007.
40 T. Linde, *op. cit*. note 7, p. 4.

le pays[41] ». En particulier, du fait de leur rôle d'auxiliaires des pouvoirs publics, les Sociétés nationales se voyaient confrontées à des « problèmes d'éthique » s'agissant de l'assistance apportée à des migrants en situation irrégulière[42]. Par exemple, si dans certains pays les Sociétés nationales pouvaient se voir empêchées d'apporter une aide à des migrants irréguliers, les autorités pouvaient, dans d'autres pays, leur demander de les aider et de soutenir les décisions gouvernementales, lors de la détention, de l'expulsion ou du renvoi de clandestins. Étant donné que dans certains pays, le fait d'apporter une aide à des migrants en situation irrégulière pouvait être considéré comme une infraction pénale, il a également été jugé nécessaire d'envoyer un signal fort en vue de faciliter l'accès des Sociétés nationales à l'ensemble des migrants, indépendamment de leur statut.

Dans le cadre de la 30e Conférence internationale, le champ du débat fut expressément circonscrit aux migrations transfrontalières[43]. En l'absence d'une définition formelle universellement acceptée de l'expression « migrant international », la Conférence a utilisé la définition de travail formulée en 1991 par le Conseil des Délégués dans sa Résolution 9, lorsqu'il s'est penché sur le phénomène des migrations, qui a « reconnu que les déplacements de population prennent aujourd'hui de nouvelles formes, dues principalement à des difficultés économiques et sociales entraînant fréquemment malnutrition et famine graves qui sont souvent associées à l'instabilité politique[44] ». Du point de vue du Mouvement, le débat avait pour objectif de faciliter la mise en place de stratégies communes ou de partenariats visant à « garantir que les migrants qui se retrouvent sans aucune forme acceptable de protection et d'assistance reçoivent l'aide dont ils ont besoin, indépendamment de leur statut, de sorte que leur vie, leur santé et leur dignité soient protégées[45] ».

Si, en principe, les débats ne devaient pas être centrés sur les réfugiés, il a été souligné qu'il était souvent « difficile d'établir une distinction entre les différentes catégories de personnes déracinées » et que certaines personnes, qui n'étaient pas considérées comme des réfugiés au sens de la Convention de 1951 sur le statut des réfugiés[46], pouvaient avoir besoin d'une protection internationale (ce qui, en quelque sorte, faisait écho à l'idée d'une complémentarité avec le mandat du HCR, déjà exprimée dans des résolutions antérieures). Il était également plus difficile de distinguer entre réfugiés et migrants dans le cadre de flux migratoires mixtes, dès lors qu'ils empruntaient souvent les mêmes itinéraires[47]. Le Mouvement était particulièrement préoccupé par les aspects suivants : de nombreux migrants étaient dans le dénuement le plus complet, affrontaient de rudes épreuves au cours de leur

41 30e Conférence internationale, « La nécessité d'une action basée sur la collaboration et de partenariats entre les États, les composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et d'autres acteurs en réponse aux défis humanitaires de préoccupation commune », Document de référence, 30IC/07/5.1, Genève, octobre 2007, p. 20.
42 *Ibid.*
43 *Ibid.*, p. 16.
44 Voir Résolution 9 du Conseil des Délégués, *op. cit.* note 11.
45 30e Conférence internationale, *op. cit.* note 41, p. 4.
46 Convention relative au statut des réfugiés, 150 RTNU 189, 28 juillet 1951 (entrée en vigueur le 22 avril 1954).
47 30e Conférence internationale, *op. cit.* note 41, p. 16.

périple et avaient besoin d'une assistance humanitaire de base pour survivre ; ils risquaient d'être victimes de mauvais traitements et d'être la proie de passeurs et de trafiquants ; ils étaient souvent détenus à leur arrivée dans les pays d'accueil ou de transit ; et ils faisaient de plus en plus l'objet de xénophobie et de discrimination dans les pays d'arrivée.

Adoptée en novembre 2007, la déclaration « Ensemble pour l'humanité » relevait que les membres de la 30e Conférence internationale avaient

> centré [leur] attention sur les conséquences humanitaires de quatre défis majeurs auxquels le monde est confronté aujourd'hui et qui concernent chaque individu et en particulier les plus vulnérables : la dégradation de l'environnement et le changement climatique ; les préoccupations humanitaires causées par la migration internationale ; la violence, notamment en milieu urbain ; [et] les maladies émergentes et récurrentes, ainsi que d'autres défis de santé publique tels que l'accès aux soins de santé[48].

Concernant la migration, la Déclaration indique que le Mouvement est « particulièrement préoccup[é] par le fait que les migrants, quel que soit leur statut, vivent parfois en marge des systèmes sanitaires, sociaux et juridiques conventionnels, et que, pour diverses raisons, ils peuvent ne pas avoir accès aux moyens qui garantissent le respect de leurs droits fondamentaux[49] ». Comme exposé ci-dessus, il est vraisemblable que la formulation « quel que soit leur statut juridique » ait été utilisée ici pour éviter toute différence de traitement entre les migrants en situation « régulière » et ceux en situation « irrégulière », ainsi que pour garantir que les Sociétés nationales pourraient aider tous ceux en ayant besoin, conformément au principe d'impartialité[50]. Dans la Déclaration, les membres ont également déclaré être résolus à redoubler d'efforts pour « obtenir, au sein des communautés, le respect de la diversité et la prise de mesures contre le racisme, la discrimination, la xénophobie, la marginalisation et d'autres formes d'exclusion, auxquels tous les groupes vulnérables sont confrontés[51] ».

Ces orientations ont été confirmées par la Résolution 5 adoptée la même année par le Conseil des Délégués[52]. Cette résolution demandait au CICR et à la FICR, « de soutenir, conformément à leurs mandats respectifs, les efforts des Sociétés nationales pour accéder aux migrants en détresse, quel que soit leur statut, et leur apporter des services humanitaires impartiaux sans être pénalisées pour cela[53] ».

48 30e Conférence internationale, Résolution 1, « Déclaration "Ensemble pour l'humanité" », Genève, novembre 2007.

49 *Ibid*.

50 Les composantes du Mouvement sont toutes guidées par les mêmes sept principes fondamentaux : humanité, impartialité, neutralité, indépendance, volontariat, unité et universalité. Selon le principe d'impartialité, le Mouvement « ne fait aucune distinction de nationalité, de race, de religion, de condition sociale et d'appartenance politique. Il s'applique seulement à secourir les individus à la mesure de leur souffrance et à subvenir par priorité aux détresses les plus urgentes ». Voir FICR, « Les sept Principes fondamentaux », disponible sur : https://www.ifrc.org/fr/vision-et-mission/vision-et-mission/les-7-principes----les-7-principes/.

51 Déclaration « Ensemble pour l'humanité », *op. cit*. note 48.

52 Conseil des Délégués, Résolution 5, « Migration internationale », Genève, 23-24 novembre 2007 (Résolution 5 du Conseil des Délégués).

53 *Ibid*.

Elle invitait également les Sociétés nationales « à se servir des moyens dont elles disposent comme auxiliaires des pouvoirs publics dans le domaine humanitaire pour engager un dialogue avec ces derniers afin de clarifier leurs rôles respectifs face aux conséquences humanitaires de la migration », notant que, « tout en agissant en leur qualité d'auxiliaires, les Sociétés nationales seront en mesure de fonder leurs services strictement sur la vulnérabilité et les besoins humanitaires et de conserver en tous temps leur indépendance et leur impartialité[54] ». Enfin, la Résolution 5 saluait la décision de l'Assemblée générale de la FICR « d'établir une politique relative à la migration pour les Sociétés nationales (…), notant que la Politique de 2003 « ne leur donn[ait] pas des orientations suffisantes sur la façon d'aborder, dans leur travail, la situation des personnes devenues vulnérables par suite de la migration[55] ». La FICR a ensuite été priée, par l'intermédiaire de son Conseil de direction, de créer un groupe de référence chargé d'élaborer une politique de la Fédération relative à la migration, avec l'appui du CICR. Toutefois, le champ précis du document à élaborer ne fut pas défini. Si certaines Sociétés nationales étaient favorables à une politique qui engloberait les réfugiés et d'autres personnes déplacées aux côtés des migrants, d'autres estimèrent qu'il était important de maintenir la distinction entre ces catégories[56].

La Politique de la FICR relative à la migration de 2009

Adoptée par l'Assemblée générale de la FICR et approuvée par une résolution du Conseil des Délégués en novembre 2009[57], la Politique de la FICR relative à la migration contient dix principes généraux d'action permettant d'orienter les activités de la Fédération et de ses 191 Sociétés nationales dans le domaine de la migration[58].

En l'absence d'une définition universellement acceptée du terme « migrant », et afin de saisir « de façon intégrale les dimensions humanitaires de la migration », la Politique relative à la migration opte délibérément pour une *description* large des migrants :

> [L]es migrants sont des personnes qui quittent ou fuient leur lieu de résidence habituel pour se rendre ailleurs – généralement à l'étranger – en quête de possibilités ou de perspectives meilleures et plus sûres. La migration peut être volontaire ou involontaire mais, la plupart du temps, elle procède d'un mélange de choix et de contraintes.

54 *Ibid*.
55 *Ibid*.
56 30e Conférence internationale, *Rapport de la XXXe Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, y compris le compte rendu analytique du Conseil des Délégués de 2007*, Genève, 2007, pp. 157-161.
57 Politique de la FICR relative à la migration, *op. cit*. note 5. La Politique relative à la migration s'est appuyée sur le rôle spécifique, l'expérience et le savoir-faire du CICR dans le rétablissement des liens familiaux et d'autres questions de protection, en particulier concernant les personnes privées de liberté.
58 Les dix principes généraux sont les suivants : se concentrer sur les besoins et la vulnérabilité des migrants ; inclure les migrants parmi les bénéficiaires des programmes humanitaires ; soutenir les aspirations des migrants ; reconnaître les droits des migrants ; lier l'assistance, la protection et le plaidoyer humanitaire en faveur des migrants ; établir des partenariats pour les migrants ; agir tout au long des chemins de migration ; apporter une aide au retour ; agir face aux déplacements de populations ; atténuer les pressions à l'émigration dans les pays d'origine. *Ibid*., pp. 3-4.

La Politique précise également que

> la présente politique [vise], notamment, les travailleurs migrants, les migrants apatrides et les migrants que les pouvoirs publics considèrent comme étant en situation irrégulière. Elle concerne aussi les réfugiés et les demandeurs d'asile, sans préjudice du fait qu'ils constituent une catégorie spéciale au regard du droit international[59].

Cette description reconnaît que la migration ne concerne pas seulement les « mouvements volontaires », mais qu'elle procède, la plupart du temps, d'un mélange de choix et de contraintes qui poussent les personnes à quitter ou à fuir leur lieu de résidence habituel. Ce faisant, la migration peut s'entendre comme couvrant tous les types de mouvements, y compris le déplacement, le terme « migrant » étant alors utilisé comme un terme générique pour désigner l'ensemble des personnes qui quittent leur propre pays pour un autre, quelles qu'en soient les causes. Les universitaires, les praticiens ou les journalistes emploient couramment les termes « migrants » et « migration » dans ce sens large.

Comme la FICR est une organisation qui fédérait, au moment de l'adoption de la Politique relative à la migration, quelque 186 Sociétés nationales et que le CICR a contribué à son élaboration, les formulations retenues furent inévitablement le fruit d'un compromis entre des positions différentes, voire divergentes. Le choix d'une description si générale se justifiait par la volonté d'éviter de se trouver pris dans des discussions sans fin sur la terminologie et les concepts, de façon à se concentrer sur les besoins humanitaires des migrants. De plus, la Politique « s'adress[ait] aux collaborateurs communautaires sur le terrain, qui sont les premiers à transcrire en actions les impératifs humanitaires », plutôt qu'à d'autres interlocuteurs[60] et, ce faisant, l'approche de la FICR fut rédigée en des termes volontairement simples, en évitant d'entrer dans la typologie juridique, néanmoins importante, des catégories de migrants.

En pratique, cependant, le champ exact de la Politique de la FICR relative à la migration a fait l'objet de vifs débats parmi les composantes du Mouvement. Par exemple, si certains estimaient que cette Politique couvre aussi les PDI, d'autres considéraient le déplacement interne comme une autre question dès lors qu'en 2009, parallèlement à la Politique relative à la migration, le Conseil des Délégués avait déjà adopté la Politique du Mouvement relative au déplacement interne[61]. Se posa aussi la question de savoir dans quelle mesure la Politique relative à la migration vise les déplacements de personnes, à l'intérieur de leurs propres pays, pour des raisons économiques ; il s'agissait là d'un volet jugé particulièrement important des activités des Sociétés nationales dans certains pays, surtout dans la région Asie-Pacifique. Ces questionnements illustrent l'importance de la Politique de la FICR relative à la migration en tant que« politique vivante » susceptible d'être révisée en fonction de l'évolution des situations et selon les pays, de façon à ce qu'elle soit pratique et efficace. Comme l'a souligné Thomas Linde en 2009 lorsque la Politique fut adoptée,

59 *Ibid*.
60 T. Linde, *op. cit*. note 7, p. 2.
61 Conseil des Délégués, Résolution 5 : « Politique du Mouvement relative au déplacement interne », Nairobi, 23-25 novembre 2009 (Résolution 5 du Conseil des Délégués).

« [i]l est clair qu'il n'y a pas de solution facile pour forger une nouvelle approche – le débat doit se poursuivre[62] ».

C'est toutefois en 2015 et en 2016, face à ce qui est appelé la « crise des migrants » en Europe, que les plus vives discussions sont apparues au sein du Mouvement. Elles faisaient écho aux positions exprimées dans les médias, dans les milieux universitaires et par les praticiens, à propos de l'emploi des termes « migrant » et « réfugié »[63] et posaient la question de savoir si la Politique FICR relative à la migration considérait que les réfugiés entraient dans la catégorie des « migrants ». Si les avis divergent quant à la meilleure approche à adopter à cet égard, il est néanmoins clair que dix ans avant l'élaboration de ce document, cette question n'en était pas une. Le contexte était alors différent et la priorité était plutôt de trouver un moyen de garantir que les Sociétés nationales disposeraient d'un mandat clair pour fournir protection et assistance à tous ceux qui en ont besoin, y compris les migrants en situation irrégulière, en prenant en compte leurs vulnérabilités spécifiques et la sensibilité de cette question dans de nombreux pays. Cependant, il ne fait pas de doute que la Politique de 2009 relative à la migration « *concerne* aussi les réfugiés et les demandeurs d'asile, sans préjudice du fait qu'ils constituent une catégorie spéciale au regard du droit international (nous soulignons)[64] ». La Politique reconnaît donc, à juste titre, qu'il est des situations dans lesquelles cette distinction n'importe pas et où, tant les migrants que les réfugiés, peuvent bénéficier de l'action du Mouvement. Ce serait par exemple le cas lorsqu'il s'agit de la défense des droits des individus ; lorsque des réfugiés sont également des travailleurs migrants ; en zone urbaine, où les réfugiés et les migrants rencontrent les mêmes difficultés d'accès aux services ; lorsque les deux catégories sont confrontées à des discriminations, à la marginalisation et à la xénophobie dans les sociétés d'accueil ; lorsque des réfugiés se déplacent vers d'autres pays pour des raisons qui ne sont pas liées à celles qui avait provoqué leur déplacement initial ; ou lorsqu'ils utilisent les mêmes itinéraires et les même modes de transport, ce qui les expose donc aux mêmes risques. Pour autant, la question de savoir si la Politique de la FICR relative à la migration répond de manière satisfaisante à d'autres situations tels les déplacements massifs de réfugiés, reste ouverte.

Si la Politique relative à la migration constitue le principal document de référence de l'engagement de la FICR et des Sociétés nationales qui en sont membres, dans le domaine de la migration, il ne s'agit pas d'un document qui se suffit à lui-même, pas plus qu'il n'est censé remplacer l'ensemble des résolutions adoptées par le Mouvement sur les réfugiés, les demandeurs d'asile, les rapatriés et les PDI. Elle « remplace […] et […] étend la portée » de la Politique de 2003 qui était considérée comme étant sans grande utilité pratique ; mais elle « prend appui » et vise à « compl[éter][65] » les résolutions du

62 T. Linde, *op. cit*. note 7, p. 6.

63 Voir, par exemple, Barry Malone, « Why Al Jazeera Will Not Say Mediterranean "Migrants" », *Al Jazeera*, 20 août 2015, disponible sur : www.aljazeera.com/blogs/editors-blog/2015/08/al-jazeera-mediterranean-migrants-150820082226309.html ; HCR, « Point de vue du HCR : "Réfugié" ou "migrant" – Quel est le mot juste ? », 12 juillet 2016, disponible sur : https://www.unhcr.org/fr/news/stories/2016/7/55e45d87c/point-vue-hcr-refugie-migrant-mot-juste.html.

64 Politique de la FICR relative à la migration, *op. cit*. note 5.

65 *Ibid*., Introduction.

Mouvement, par une série d'autres orientations pour soutenir les activités des Sociétés nationales face à l'accroissement des besoins humanitaires causés par la migration. La plupart des principes inscrits dans la Politique relative à la migration trouvent aussi leur origine dans les précédentes résolutions adoptées par le Mouvement. Par exemple, l'approche strictement humanitaire et inclusive, fondée sur « les besoins » et « la vulnérabilité » des migrants plutôt que sur leur statut juridique, leur type ou la catégorie à laquelle ils appartiennent[66], qui a souvent été saluée comme l'une des principales caractéristiques de la Politique relative à la migration[67], est une constante dans l'approche du Mouvement. Les résolutions adoptées jusqu'alors par le Conseil des Délégués ou par la Conférence internationale à propos des réfugiés, des demandeurs d'asile, des PDI et des rapatriés avaient en effet souligné à maintes reprises l'importance d'une « approche fondée sur les besoins », axée d'abord et avant tout sur les besoins humanitaires[68].

Dans le même temps, la Politique relative à la migration nous invite à dépasser le sempiternel débat entre une approche fondée sur les besoins ou une approche fondée sur les catégories ou sur les droits. D'une part, la simple existence de la Politique relative à la migration est, en soi, une reconnaissance de la nécessité de ne pas « morceler » la complexité des réalités humanitaires en catégories. En effet, une approche qui serait exclusivement fondée sur les besoins ne ferait aucune distinction entre des migrants et d'autres êtres humains ; les besoins et la vulnérabilité des personnes seraient les seuls critères. Plutôt que de choisir cette approche, la Politique relative à la migration fait explicitement référence à plusieurs catégories spécifiques de « migrants ». En outre, le quatrième principe de la Politique (« Reconnaître les droits des migrants ») énonce clairement, ce qui, sans nul doute, est l'un des aspects les plus novateurs de ce texte, que « [l]es considérations de droit sont essentielles lorsqu'il s'agit d'apprécier la vulnérabilité des migrants et de veiller à ce qu'ils aient un accès adéquat à l'assistance et aux services[69] », soulignant ainsi l'importance d'une approche qui prenne dûment en considération le cadre juridique et les droits spécifiques des différentes catégories de personnes. Si la FICR a toujours promu une approche fondée avant tout sur les besoins, celle-ci n'en reste pas moins guidée par les droits et, en cela, elle reconnaît donc les besoins et la vulnérabilité spécifiques de certaines catégories de personnes, telles que définies par le droit international[70].

66 *Ibid*.

67 T. Linde, *op. cit*. note 7, pp. 5 et 8.

68 Par exemple, la Résolution 7 adoptée par le Conseil des Délégués en 1993, exhortait les Sociétés nationales, conformément aux principes d'impartialité et d'indépendance, à « orienter leurs programmes d'assistance vers les besoins des groupes les plus vulnérables » et établissait ses priorités d'action en fonction de l'urgence des besoins. Voir Résolution 7 du Conseil des Délégués, *op. cit*. note 13. Le Plan d'action adopté en 1999 par la 27e Conférence internationale, qui abordait la question des réfugiés, des demandeurs d'asile et des PDI sous l'Objectif final 2.3, reconnaissait également la protection des droits et la réponse aux besoins des personnes les plus vulnérables comme la première priorité de l'action humanitaire. Voir 27e Conférence internationale, Objectif final 2.3, « La protection des droits et la réponse aux besoins des personnes les plus vulnérables – première priorité de l'action humanitaire », Genève, 31 octobre–6 novembre 2011. Tant la Résolution 4 du Conseil des Délégués de 2001 que la Résolution 5 de 2007 réaffirmaient l'approche du Mouvement axée sur une réponse aux vulnérabilités et aux besoins humanitaires plutôt que sur des catégories de personnes. Voir Résolution 4 du Conseil des Délégués, *op. cit*. note 20 ; Résolution 5 du Conseil des Délégués de 2007, *op. cit*. note 52.

69 Politique de la FICR relative à la migration, *op. cit*. note 5.

70 Voir, par exemple, FICR, *The Legal Framework for Migrants and Refugees: An Introduction for Red Cross*

La migration, une priorité pour la FICR et les Sociétés nationales qui en sont membres

Le nombre de migrants internationaux a considérablement augmenté au cours des dernières décennies. En 2016, on comptait 258 millions de migrants internationaux dans le monde, contre 220 millions en 2010 et 173 millions en 2000[71]. Parmi ceux-ci, on compte environ 50 millions de migrants en situation irrégulière[72], même s'il convient de prendre ces chiffres avec prudence compte tenu de la nature clandestine du phénomène et des difficultés inhérentes à la collecte de données précises en la matière.

La Politique relative à la migration de la FICR a doté la FICR et les Sociétés nationales d'un mandat solide pour dialoguer avec les gouvernements afin d'avoir accès à tous les migrants et de leur venir en aide, quel que soit leur statut. Depuis, des programmes très divers ont été élaborés partout dans le monde, dans de nombreux pays d'origine, de transit et de destination, pour apporter une assistance aux migrants, y compris les migrants en situation irrégulière. Pour autant, des obstacles importants demeurent, qu'il s'agisse de l'accès des Sociétés nationales aux migrants ou de l'accès des migrants à des services essentiels, dans un environnement international de plus en plus politisé. D'un côté, de nombreux pays de destination ont mis en place des politiques restrictives pour tenter d'endiguer les mouvements de population, ce qui a généré de graves conséquences humanitaires pour les migrants et, dans le même temps, empêché certaines Sociétés nationales de s'acquitter de leur mandat. D'un autre côté et en raison, en grande partie, de l'augmentation de la migration irrégulière, les migrants sont souvent regardés avec méfiance quand ils ne se heurtent pas à l'hostilité et à la xénophobie.

Dans ces circonstances, il était nécessaire que la FICR renforce son soutien aux Sociétés nationales qui souhaitent travailler auprès des migrants. Dans les années qui ont suivi l'adoption de la Politique relative à la migration, une grande latitude a été laissée aux Sociétés nationales pour s'engager dans le domaine de la migration ce qui a eu pour conséquence que certaines se sont impliquées très activement sur ces questions, tandis que d'autres n'ont pas intégré dans leurs priorités, des activités spécifiques en faveur des migrants. Cette tendance s'est toutefois modifiée avec la crise de 2015 en Europe qui a mieux ancré la question de la migration et à la placer dans les domaines thématiques prioritaires de la FICR[73].

Quelques progrès malgré d'importants défis

En 2011, quatre ans après l'adoption de la Déclaration « Ensemble pour l'humanité » et deux ans après l'élaboration de la Politique relative à la migration, la FICR a mené

and Red Crescent Staff and Volunteers, 2017.

71 Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies, *International Migration Report 2017: Highlights*, document des Nations Unies ST/ESA/SER.A/404, 2017.

72 Les estimations mondiales les plus récentes du nombre de migrants en situation irrégulière remontent à 2010. Voir OIM, *Global Migration Trends 2015*, 2016, p. 7.

73 Voir, en particulier, FICR, *Plan et Budget 2016–2020*, 2015.

une enquête afin de recueillir des informations sur les programmes des Sociétés nationales destinés aux populations migrantes et de mieux comprendre les défis et les obstacles rencontrés[74].

Selon les résultats de l'enquête, l'immense majorité des Sociétés nationales fournissaient aux migrants des services humanitaires d'une forme ou d'une autre. Cependant, toutes n'avaient pas mis au point des programmes ciblant spécifiquement les migrants ; le plus souvent, les migrants étaient simplement inclus dans les programmes généraux de soutien humanitaire. Des activités étaient mises en œuvre dans des situations très diverses et à toutes les étapes du processus de migration, par exemple en faveur des demandeurs d'asile et des migrants arrivés par bateau dans les centres d'accueil, des personnes rentrant dans leur pays, avant et après leur retour, des réfugiés réinstallés, des enfants non accompagnés et séparés de leur famille, des victimes de trafic. L'aide allait de la réponse d'urgence aux besoins essentiels (vivres, abris, articles non alimentaires) aux services de santé et de santé mentale, ainsi qu'au soutien et aux conseils et orientations d'ordre juridique, ou encore au rétablissement des liens familiaux qui vise à prévenir la séparation des familles et à aider les personnes à renouer des liens avec les membres de leur famille.

Malgré ces avancées, le rapport publié en amont de la Conférence internationale de 2011 mentionnait plusieurs défis que le Mouvement devait relever. En particulier, certains obstacles continuaient d'empêcher l'accès des Sociétés nationales aux personnes, à toutes les étapes du processus de migration. Le cas des migrants en situation irrégulière était particulièrement préoccupant car un grand nombre d'entre eux n'avaient même pas accès aux services les plus essentiels, en raison notamment de leur situation irrégulière. Il était souligné que le recours croisant à des politiques de dissuasion et de non-entrée, visant à empêcher l'arrivée des personnes sur le territoire d'un État (par exemple l'obligation d'avoir un visa, les sanctions à l'encontre des passeurs, l'interception, la gestion des arrivées de bateaux depuis un territoire extérieur, la détention, l'expulsion ou les accords de réadmission), exacerbait considérablement la vulnérabilité des migrants et entravait la capacité des Sociétés nationales à fournir des services humanitaires et une protection. De plus, pour ceux d'entre eux qui en ont besoin, l'accès à l'assistance peut être rendu plus difficile en raison de la discrimination, de la xénophobie et de la stigmatisation dont les migrants sont victimes.

Adoptée en décembre 2011 lors de la 31e Conférence internationale à Genève, la Résolution 3[75] insistait particulièrement sur la nécessité « de veiller à ce que les lois et les procédures pertinentes soient en vigueur pour permettre aux Sociétés nationales de jouir (…) d'un accès effectif et sûr à tous les migrants, sans discrimination et quel que soit leur statut juridique » et appelait les États « à veiller à ce que leurs procédures nationales aux frontières internationales (…) contiennent des garanties propres à protéger la dignité et à assurer la sécurité de tous les migrants ».

74 FICR, *Migration : garantir l'accès, la dignité, le respect de la diversité et l'intégration sociale*, Document de référence, 2011.

75 31e Conférence internationale, Résolution 3, « Migration : garantir l'accès, la dignité, le respect de la diversité et l'intégration sociale », Genève, 2011.

La Résolution 3 soulignait également l'importance de mener des actions concrètes visant à promouvoir le respect de la diversité et l'intégration sociale des migrants. Ces divers aspects recensés dans la Résolution 3 sont devenus des priorités pour la FICR et les Sociétés nationales dans le domaine de la migration, comme le montre le large éventail d'activités mises en œuvre au niveau international au cours des dernières années.

Garantir l'accès des migrants – et particulièrement ceux en situation irrégulière – aux services essentiels est une part importante de l'action des Sociétés nationales. Ainsi, en s'appuyant sur la présence des Sociétés nationales tout le long des routes migratoires, ainsi que sur le réseau mondial de bénévoles de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, des initiatives innovantes et audacieuses ont été lancées dans de nombreux pays pour répondre à ce qui demeure l'un des défis majeurs dans ce domaine, à savoir qu'une grande partie des personnes concernées se déplacent et, le plus souvent, de façon clandestine, ce qui fait que les organisations humanitaires n'y ont pas facilement accès. Parmi ces initiatives innovantes, on peut citer la création d'« espaces sûrs » – des centres gérés par les Sociétés nationales visant à offrir des services essentiels aux migrants en situation irrégulière dans un environnement sûr – et le déploiement d'unités mobiles dans certains pays de transit et de destination pour accéder aux migrants en situation irrégulière. C'est précisément dans ce type de circonstances que les Sociétés nationales, avec l'appui de la Fédération, peuvent tirer parti de leur valeur ajoutée au profit des populations qui en ont besoin[76]. La gamme des services offerts varie selon les pays et les besoins, allant d'une simple communication d'informations à des programmes plus complets comprenant la fourniture de vivres, d'abris, de conseils, le RLF ou encore une assistance juridique.

La diplomatie humanitaire a également été intégrée dans l'approche de la FICR dans le domaine de la migration, dès lors que l'organisation représente les Sociétés nationales au niveau international dans diverses instances où les questions liées à la migration sont abordées. Dans ce cadre, il s'agit prioritairement de veiller à ce que les politiques des États incluent des mesures propres à garantir et à protéger la dignité et la sécurité des migrants et de rappeler aux États leurs obligations en vertu du droit international, notamment pour ce qui est de l'accès des migrants, y compris ceux en situation irrégulière, aux services humanitaires essentiels.

En outre, les Sociétés nationales ont considérablement développé et ajusté leurs programmes relatifs à la promotion de l'intégration sociale dans les pays de destination et de transit, mais aussi dans les pays d'origine dans le cadre de la réintégration. En s'appuyant sur leur ancrage local, de nombreuses Sociétés nationales ont élaboré des programmes de lutte contre la xénophobie et le racisme, de sensibilisation

76 La valeur ajoutée s'analyse dans les termes suivants : une implantation locale par ses nombreuses antennes et 14 millions de bénévoles qui s'appuient sur un réseau international ; un accès privilégié aux populations vulnérables grâce à la confiance inspirée par les emblèmes de la croix rouge et du croissant rouge ; un statut privilégié auprès des autorités nationales, qui peuvent autoriser les Sociétés nationales à œuvrer auprès de populations auxquelles n'ont pas accès d'autres acteurs humanitaires ; la possibilité d'un plaidoyer direct auprès des gouvernements et des autorités locales ; une approche fondée sur les principes fondamentaux universellement reconnus ; et la richesse et la diversité des expériences combinées des 191 Sociétés nationales, qui peuvent continuer à inspirer et renforcer les programmes liés à la migration.

des communautés locales aux besoins humanitaires des migrants vulnérables et des personnes déplacées, d'assistance aux personnes dans leur processus d'intégration au sein des communautés d'accueil et de promotion d'interactions positives entre les communautés. Autrement dit, non seulement les Sociétés nationales soutiennent l'intégration des personnes en les aidant à subvenir à leurs besoins essentiels, mais, dans certains cas, elles contribuent aussi à leur pleine intégration – sociale, culturelle et économique – dans les sociétés qui les accueillent.

En 2015, le rapport intérimaire sur la mise en œuvre de la Résolution 3 de la 31e Conférence internationale pour la période 2011-2015, a relevé un certain nombre de progrès dans ces domaines, tout en reconnaissant qu'il restait encore beaucoup à faire pour garantir un accès sans entrave aux migrants et pour remédier à la montée de la xénophobie et du racisme dans certaines communautés[77]. La Résolution 7 du Conseil des Délégués de 2015[78] ainsi que la Résolution 3 du Conseil des Délégués de 2017, adoptée à Antalya, en Turquie, ont réaffirmé les engagements pris en 2011 tout en appelant le Mouvement à intensifier ses opérations pour assister et protéger les migrants, sans discrimination et quel que soit leur statut juridique[79].

Le soutien accru de la FICR aux Sociétés nationales dans le domaine de la migration

Malgré les nombreuses résolutions adoptées au cours de ces dix dernières années, nombreux sont ceux – même au sein du Mouvement – qui ont longtemps considéré la migration (contrairement au déplacement) comme une question n'entrant pas dans les activités d'urgence du Mouvement comme les situations de conflit armé ou les catastrophes naturelles. Toutefois, cette perception a évolué avec la recrudescence des arrivées de migrants et de réfugiés en Europe, les Sociétés nationales ayant été appelées à jouer un rôle significatif dans la réponse humanitaire dans nombre de pays européens.

Afin de renforcer la réponse en Europe tout en élargissant le travail en amont le long des routes migratoires et en fournissant un cadre stratégique clair pour les Sociétés nationales – notamment en Afrique du Nord et en Afrique subsaharienne – la FICR a mis en place une cellule de coordination des activités liées à la migration, comprenant 25 Sociétés nationales d'Europe, d'Afrique, du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord, pour élaborer un plan d'intervention, en étroite coopération avec le CICR, qui fournirait un cadre stratégique clair pour les Sociétés nationales[80]. Ce qui a été appelé le « plan d'intervention pour le bassin méditerranéen » a été

77 32e Conférence internationale, *Mise en œuvre de la Résolution 3 de la XXXIe Conférence internationale « Migration : garantir l'accès, la dignité, le respect de la diversité et l'intégration sociale », Rapport intérimaire (2011-2015)*, 32IC/15/15, octobre 2015.

78 Conseil des Délégués, Résolution 7, « Déclaration du Mouvement sur la migration : assurer une action collective pour protéger les migrants et répondre à leurs besoins et à leurs vulnérabilités », Genève, 2015.

79 Conseil des Délégués, Résolution 3, « Appel du Mouvement à l'action : répondre aux besoins humanitaires des migrants vulnérables », Antalya, 10-11 novembre 2017.

80 FICR, *A Response Plan to Meet the Humanitarian Needs of Vulnerable Migrants: A Movement Coordinated Approach Focusing on the Mediterranean and Neighbouring Regions*, 2016.

présenté en septembre 2015 lors d'une réunion de partenariat organisée à Tunis et s'est focalisé, dans un premier temps, sur la situation dans la région méditerranéenne et les régions voisines. Lors de la réunion, la Fédération a également rendu public l'« Engagement de Tunis pour notre humanité commune[81] », qui appelle les décideurs comme le grand public à redoubler d'efforts pour sauver des vies et garantir la sécurité et le bien-être des migrants. Le plan d'intervention pour le bassin méditerranéen définissait les stratégies, activités et partenariats humanitaires spécifiques qui étaient en cours d'élaboration au sein du Mouvement et qui constituaient le socle d'une approche coordonnée de protection et d'assistance aux migrants vulnérables, en tenant compte des rôles et des mandats d'autres organisations telles que le HCR et l'Organisation internationale pour les migrations (OIM). Dans le cadre de ce plan, la FICR s'est engagée à renforcer son soutien aux Sociétés nationales tout au long des routes migratoires dans leurs actions pour répondre aux vulnérabilités des personnes concernées, selon trois grands axes : assistance ; protection ; sensibilisation du public et promotion du respect de la diversité, de la non-violence et de la cohésion sociale.

De plus, en s'inspirant du plan d'action pour le bassin méditerranéen, la FICR a pu soutenir l'élaboration de stratégies et de cadres régionaux pour la migration dans d'autres continents. La Conférence régionale européenne de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge sur les migrations qui s'est tenue à Londres en février 2016, a abouti à l'élaboration d'un cadre européen pour la migration[82] qui a fourni des orientations aux Sociétés nationales européennes dans leurs activités d'assistance aux migrants vulnérables depuis leur entrée sur le sol européen jusqu'à leur destination finale. Une réunion régionale sur le thème « Mobilising the Movement: Humanitarian Responses to Migration *(Mobilisation du Mouvement : réponses humanitaires à la migration)* », organisée à Kuala Lumpur en avril 2016, a permis l'élaboration d'un plan sur la migration et le déplacement pour la période 2017-2020, en coopération avec les Sociétés nationales de la région. Dans les Amériques, la FICR et le CICR, conjointement avec 25 Sociétés nationales de la région des Amériques, ont adopté en novembre 2016 une déclaration par laquelle ils s'engagent à prendre 10 mesures concrètes[83]. Se fondant sur l'expérience et les priorités des Sociétés nationales concernées, ces initiatives régionales illustrent les caractéristiques propres à chaque région, par exemple l'intégration sociale et le regroupement familial en Europe, le déplacement pour des raisons climatiques ou économiques en Asie-Pacifique et les personnes fuyant la violence et la pauvreté en Amérique latine.

La migration figurant désormais au rang de ses principales priorités, ou « domaines prioritaires[84] », la FICR a élaboré sa première Stratégie mondiale relative à la migration[85] début 2017, qui a été approuvée en novembre de la même année par

81 FICR, *Engagement de Tunis : notre humanité commune – Répondre aux besoins des migrants et renforcer leur résilience : un impératif humanitaire*, octobre 2015.
82 FICR, *European Migration Framework*, 2016.
83 Conférence régionale sur la migration du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge dans les Amériques (Déclaration de Toluca), Toluca, Mexique, 7-8 novembre 2016.
84 Voir, en particulier, FICR, *op. cit.* note 73.
85 FICR, *Stratégie mondiale de la Fédération internationale relative à la migration Réduire la vulnérabilité, renforcer la résilience*, 2017, disponible sur : https://media.ifrc.org/ifrc/wp-content/uploads/sites/5/2017/12/IFRC_StrategyOnMigration_FR_20171215_LR.pdf.

l'Assemblée générale de la FICR. Cette Stratégie qui prend appui sur les instruments régionaux, montre une approche coordonnée, un travail en commun ainsi que les principaux avantages de la FICR et des Sociétés nationales dans le domaine de la migration, en fixant les cibles à atteindre et les objectifs à réaliser sur une période de cinq ans, de 2018 à 2022. Selon ce document, cinq priorités constituent le socle de la Stratégie pour les années à venir : renforcer et harmoniser l'action de la FICR dans le domaine de la migration en portant un regard stratégique sur les vulnérabilités et les réponses apportées aux besoins des migrants ; renforcer l'action de la FICR le long des routes migratoires en vue de réduire les risques auxquels sont exposés les migrants et répondre à leurs besoins ; porter une attention accrue aux personnes les plus vulnérables et marginalisées pour faire en sorte que les services soient accessibles et acceptables et, le cas échéant, mettre en œuvre des programmes spécifiques ; accroître l'impact des activités de plaidoyer et de diplomatie humanitaire menées auprès des gouvernements, notamment en utilisant de manière stratégique le rôle des Sociétés nationales en tant qu'auxiliaires des pouvoirs publics ; et renforcer les partenariats au sein du Mouvement ainsi qu'avec des acteurs externes[86].

Si la Stratégie mondiale relative à la migration énonce de manière plus précise les priorités et activités de la FICR dans le domaine de la migration, ce document est considéré comme un « jalon » vers une future stratégie du Mouvement relative à la migration qui intégrerait l'action du CICR dans les domaines du RLF, de la détention et, plus largement, de la protection[87]. Dans l'intervalle, la FICR travaillera en étroite coopération avec les Sociétés nationales pour s'assurer qu'elles mettent en œuvre de la Stratégie, en veillant à ce qu'elles intègrent la migration dans leur plans stratégiques, en renforçant leurs capacités à fournir des services adéquats dont les migrants ont besoin, en soutenant la création de réseaux régionaux et transrégionaux et en mettant en place en temps opportun des actions de plaidoyer fondé sur des faits et les droits pour défendre les intérêts des migrants.

Le bien-fondé d'une approche différenciée des questions de migration et de déplacement

Selon le HCR, le nombre actuel de personnes déplacées de force dans le monde est le plus élevé depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, avec 25 millions de réfugiés et demandeurs d'asile et à plus de 40 millions de PDI qui ont fui les conflits, la violence et les persécutions[88]. En outre, on estime à 24,2 millions le nombre de nouveaux déplacements provoqués en 2016 par des catastrophes, notamment la sécheresse, les inondations et les séismes[89]. On s'attend à ce que les déplacements de populations s'accroissent dans le futur en raison des changements climatiques.

86 Pour plus d'informations sur les priorités et objectifs exposés dans la Stratégie, voir *ibid*.
87 *Ibid*., pp. 14, 15.
88 HCR, *Global Trends: Forced Displacement in 2016*, Genève, 2017.
89 Observatoire des situations de déplacement interne, *Global Report on Internal Displacement*, Genève, mai 2017, p. 31.

En dépit des nombreuses résolutions adoptées par le Conseil des Délégués et la Conférence internationale sur cette question, on trouve peu de directives techniques et d'orientations générales à propos des activités des Sociétés nationales dans le domaine du déplacement, mis à part la Politique actuelle du Mouvement relative au déplacement interne. Étant donné que le sujet du déplacement demeurera probablement l'un des principaux défis humanitaires à l'avenir et compte tenu du fait que les déplacements sont de plus en plus prolongés[90], la FICR s'est engagée à accroître son soutien aux Sociétés nationales dans ce domaine.

Les limites de la Politique de la FICR relative à la migration s'agissant du déplacement

Vu son approche délibérément « large », la Politique de la FICR relative à la migration est souvent considérée comme étant le principal document d'orientation pour les Sociétés nationales pour ce qui est de leurs activités en faveur des personnes en situation de déplacement de manière générale. Toutefois, la portée précise de la Politique au regard des réfugiés, des PDI et d'autres catégories de personnes déplacées (telles les personnes déplacées hors des frontières de leur pays suite à une catastrophe naturelle ou des changements climatiques), donne lieu à diverses interprétations et à plus forte raison, si l'on examine le texte plus attentivement, à la lumière des discussions qui ont eu lieu au sein du Mouvement au cours des trente dernières années. Comme relevé ci-dessus, la Politique de la FICR relative à la migration fut adoptée à une certaine époque, à un moment où tout le monde estimait nécessaire que les Sociétés nationales soient dotées d'un mandat robuste pour travailler en faveur de tous les migrants, y compris ceux en situation irrégulière ; cette Stratégie n'avait pas pour but de fournir des instructions détaillées pour répondre aux déplacements.

L'interprétation proposée ci-dessus est notamment confortée par le Principe 9 de la Politique relative à la migration (« Agir face aux déplacements de populations »), selon lequel « la migration et le déplacement sont deux "familles de préoccupations" distinctes, mais étroitement liées[91] ». Aux termes du Principe 9 :

> Les conflits armés, la violence, les catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme, mais aussi des projets de développement ou de réinstallation peuvent forcer des populations à quitter leurs foyers, entraînant alors des mouvements de population soudains et souvent massifs. Les populations déplacées peuvent chercher aide et protection dans leur pays, ou trouver refuge hors des frontières nationales. Les déplacements de populations et la migration d'individus et de groupes sont des phénomènes distincts mais souvent étroitement liés ; lorsqu'ils sont liés, les Sociétés nationales s'efforceront de mener une action coordonnée, couvrant tant les personnes déplacées que les migrants[92].

90 Voir Banque mondiale, *Addressing Protracted Displacement: A Framework for Development–Humanitarian Cooperation*, décembre 2015.
91 T. Linde, *op. cit.* note 7, p. 7.
92 Politique de la FICR relative à la migration, *op. cit.* note 5, Principe 9.

Ce principe fait le lien entre de nombreuses résolutions sur es réfugiés, les PDI et les autres personnes déplacées, qui avaient été adoptées par le Mouvement avant l'adoption de cette Politique, tout en reconnaissant le caractère distinct et les vulnérabilités des « déplacés », y compris les réfugiés et les PDI, par rapport aux « migrants ».

Bien que la différence entre migration et déplacement ne soit pas clairement établie dans le document, le déplacement est généralement généré par un ensemble de phénomènes « objectifs » et plus ou moins soudains, tels que des conflits et des catastrophes naturelles, qui sont susceptibles de contraindre des pans entiers d'une population à quitter leurs foyers précipitamment. Bien qu'ils n'aient pas ce caractère de précipitation, les déplacements de population dus à des conflits prolongés ou à des catastrophes naturelles à évolution lente peuvent aussi être qualifiés de déplacement.

Distinguer entre migration et déplacement s'avère particulièrement important lorsqu'il s'agit de prendre des mesures concrètes pour remédier à leurs « causes premières » dans les pays d'origine. Le Principe 10 de la Politique relative à la migration (« Atténuer les pressions à l'émigration dans les pays d'origine ») distingue entre, d'une part, les « déplacements de populations » dus à des conflits armés et, d'autre part, la migration provoquée par « la détresse sociale et économique », le « manque de services et de perspectives de développement » ou « la dégradation de l'environnement »[93]. Dans ce dernier cas, les Sociétés nationales et la FICR pourraient jouer un rôle en mettant en œuvre des programmes qui relèvent davantage du développement que des secours humanitaire, comme la création d'activités génératrices de revenus, de programmes pour la sécurité alimentaire, ou de programmes de santé et d'éducation. Cependant, la Politique relative à la migration énonce clairement qu'en procédant ainsi, les Sociétés nationales ne doivent pas chercher à encourager ou à empêcher la migration, ou à dissuader les migrants, bien qu'elles puissent mener des activités visant à sensibiliser les futurs migrants aux risques liés à la migration. Selon le Principe 7 de la Politique relative à la migration, « [p]ar principe, les Sociétés nationales ne doivent pas chercher à *empêcher* la migration, car la décision d'émigrer ou pas est une décision personnelle (nous soulignons)[94] ».

L'approche du Mouvement face aux déplacements est tout à fait différente et il est difficile de déterminer si les personnes déplacées à cause d'un conflit armé ou d'une catastrophe naturelle soudaine, sont partis, ou non, de leur plein gré. Prévenir les déplacements, par exemple par des mesures visant à s'attaquer à ses causes premières, a toujours été primordial dans l'action du Mouvement. Ceci a été reconnu par plusieurs résolutions adoptées par la Conférence internationale à propos du rôle du Mouvement, notamment celui du CICR lorsqu'il s'agit de faire respecter le droit international humanitaire comme un moyen de prévenir les déplacements[95]. Cet aspect est tout aussi déterminant pour la FICR et les Sociétés nationales dans le cadre de la réduction des risques liés aux catastrophes et de la préparation aux catastrophes. Ainsi, la Politique du Mouvement relative au déplacement interne souligne

93 *Ibid*., Principe 10.
94 *Ibid*., Principe 7.
95 Voir, par exemple, Résolution 9 du Conseil des Délégués, *op. cit*. note 11 ; Résolution 7 du Conseil des Délégués, *op. cit*. note 13 ; Résolution IV, *op. cit*. note 17 ; Résolution 4 du Conseil des Délégués, *op. cit*. note 20.

l'importance de la « prévention » et dispose que le Mouvement doit « [s']efforc[er] de prévenir le déplacement tout en reconnaissant le droit des personnes à quitter leur foyer de leur propre initiative[96] ». Il est capital de développer les capacités du Mouvement à prévenir plus systématiquement et plus efficacement toutes les formes de déplacement, y compris les déplacements transfrontaliers.

La nécessité de fournir des orientations suffisantes aux Sociétés nationales sur la façon d'aborder les besoins et vulnérabilités spécifiques des personnes déplacées

La Politique du Mouvement relative au déplacement interne et les dix principes qui la composent[97] fournissent certaines orientations sur le travail du Mouvement dans le domaine du déplacement, bien que son champ d'application se limite expressément au déplacement interne. Bien qu'il s'agisse d'un document particulièrement important pour le Mouvement, il est moins connu que la Politique relative à la migration pour la FICR et ses Sociétés nationales, principalement en raison du fait qu'au sein du Mouvement, c'est le CICR qui dirige les activités conduites en faveur des PDI. Par conséquent, s'il est certain que les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays à cause de catastrophes naturelles ont toujours figuré parmi les principaux bénéficiaires des activités entreprises par la FICR et les Sociétés nationales, ce n'est que rarement qu'elles ont été considérées comme des « PDI» et leurs vulnérabilités spécifiques n'ont pas toujours été pleinement prises en considération dans les interventions.

96 Résolution 5 du Conseil des Délégués de 2009, *op. cit*. note 61, Principe 3.

97 La Politique du Mouvement relative au déplacement interne énonce les dix principes suivants : « Nous, au sein du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, i) sommes au service de tous ceux qui sont touchés par le déplacement interne – les personnes déplacées elles-mêmes, les communautés d'accueil et les autres personnes concernées – et prenons nos décisions en fonction des besoins les plus pressants en services humanitaires ; ii) utilisons pleinement l'accès privilégié dont nous jouissons aussi bien auprès des communautés à risque qu'auprès des décideurs ; iii) nous efforçons de prévenir le déplacement tout en reconnaissant le droit des personnes à quitter leur foyer de leur propre initiative ; iv) soutenons le retour volontaire dans la sécurité et la dignité, la réinstallation ou l'intégration locale des déplacés internes, en nous fondant sur notre évaluation indépendante de leur situation ; v) cherchons à responsabiliser les personnes et les communautés. Pour ce faire, nous veillons à ce qu'elles participent à l'élaboration et à la mise en œuvre de nos programmes, nous les aidons à exercer leurs droits et nous leur donnons accès aux services disponibles ; vi) nous concertons avec les autorités et toutes les autres parties concernées. Si nécessaire, nous leur rappelons les obligations qui leur incombent selon le cadre normatif applicable ; vii) en tant que Sociétés nationales et auxiliaires des pouvoirs publics de notre pays, aidons ceux-ci à s'acquitter de leurs responsabilités dans le domaine humanitaire, dans la mesure de nos ressources et de nos capacités et à condition que notre action puisse être entièrement conforme aux Principes fondamentaux ainsi qu'à la mission et aux Statuts du Mouvement ; viii) nous efforçons de limiter la mesure dans laquelle nous nous substituons aux pouvoirs publics dans l'exercice de la responsabilité qui leur incombe de répondre aux besoins et d'assurer le bien-être de la population du territoire qui est sous leur contrôle ; ix) donnons la priorité aux partenariats opérationnels au sein du Mouvement et faisons tout notre possible pour jouer nos rôles complémentaires et assumer nos responsabilités pleinement, et mobiliser nos compétences au maximum ; x) coordonnons notre action avec d'autre entités sur la base de leur présence et de leurs compétences sur le terrain, des besoins à satisfaire, des capacités disponibles et des possibilités d'accès, tout en veillant à rester (et à être considérés comme restant) fidèles à nos Principes fondamentaux ».

La Politique du Mouvement relative au déplacement interne contient certains éléments qui concernent spécifiquement l'approche dans le domaine du déplacement, notamment pour ce qui est de la prévention du déplacement. Cependant, il convient de souligner de nombreuses autres différences entre les approches de la migration et du déplacement, que ce soit à l'intérieur d'un pays ou hors des frontières. Bien souvent, par exemple, il est clair d'emblée que les personnes déplacées n'auront pas la possibilité de retourner dans leur pays ou lieu d'origine. Ceci a d'importantes conséquences sur les programmes des organisations humanitaires, non seulement au regard des abris ou de l'hébergement, de programmes fonciers et immobiliers, mais également en termes de diplomatie humanitaire. En effet, les personnes déplacées peuvent avoir besoin de protection vis-à-vis des situations qu'elles ont fuies, y compris la garantie qu'elles ne seront pas renvoyées vers un endroit où leurs vies ou leur sécurité peuvent être menacées (c'est ce qui correspond au principe dit « de non refoulement » dans le cas des mouvements transfrontaliers).

Les personnes contraintes de quitter leurs foyers sont celles qui ont probablement les besoins les plus urgents dès lors qu'elles ont été, souvent brutalement, chassées de leur environnement quotidien, ce qui entrave immédiatement leur capacité à satisfaire leurs besoins les plus essentiels. Comme la durée de leur déplacement peut parfois être longue, elles peuvent avoir besoin de soutien et d'assistance sur le long terme, qu'il s'agisse, par exemple, d'abris, de nourriture, de soins médicaux et, dans le même temps, de mesures visant à assurer leur autosuffisance. Si on utilise de plus en plus des programmes de transferts monétaires pour répondre à certains des besoins des personnes déplacées (avec, par exemple, de nombreux programmes menés en faveur des réfugiés), ceux-ci restent bien plus délicats s'agissant de la migration. En outre, il est vraisemblable que les personnes déplacées auront besoin d'une assistance pour savoir où se trouvent les membres de leur famille dont ils ont été séparés, alors que les migrants peuvent ne pas souhaiter que leurs familles soient informées du lieu où ils se trouvent, par exemple dans le cas de migrants en situation irrégulière qui peuvent craindre que le rétablissement d'un contact avec les membres de leur famille ne les mette en danger.

Les personnes déplacées ont également besoin d'aide pour mettre fin à leur déplacement. Comme c'est sous la contrainte qu'elles ont quitté leurs foyers, on peut supposer que les personnes déplacées souhaitent, dans la plupart des cas, retourner dans leur pays d'origine, et, en conséquence, l'un des objectifs des interventions devrait être d'éviter une dépendance à long terme et de faciliter un retour à la « normale » de la vie des déplacés dès que les circonstances le permettent. Cependant, tel n'est pas toujours le cas et d'autres solutions doivent dont être envisagées comme la réinstallation dans un autre lieu ou, pour certains réfugiés, la réinstallation dans un pays tiers. Les Sociétés nationales sont certainement en mesure de fournir le soutien nécessaire dans ce type de situations, notamment en cas de rapatriement librement consenti pour les réfugiés, ce qui, dans certaines circonstances, peut s'avérer être la solution durable la plus appropriée pour autant que certaines conditions soient remplies[98].

98 Voir HCR, *Manuel sur le rapatriement volontaire : protection internationale*, Genève, 1996.

Toutefois, s'agissant de la migration, l'approche est différente. Si les migrants peuvent avoir besoin d'assistance en termes d'intégration et d'insertion sociale, la question n'est pas tant, pour la plupart d'entre eux, de trouver une « solution durable » puisqu'en principe, ils ont la possibilité de rentrer dans leur pays. La Politique de la FICR relative à la migration indique aussi clairement que les Sociétés nationales ne doivent pas chercher à promouvoir ou à encourager le retour des migrants. Apporter une aide au retour des migrants est possible, mais en respectant de strictes conditions, dans le respect des principes fondamentaux du Mouvement[99]. Les Sociétés nationales doivent en particulier « penser uniquement aux besoins et intérêts des rapatriés ; elles ne doivent pas participer à des plans gouvernementaux qui ont comme objectif la promotion des retours ou l'encouragement au retour des migrants ; elles ne s'associent pas non plus à l'exécution de la décision d'un État d'expulser un migrant[100] ».

Les Sociétés nationales sont souvent en première ligne de la réponse aux déplacements, les réfugiés et les déplacés constituant une part importante des personnes assistées. Grâce à sa présence dans chaque pays, le Mouvement est à même de fournir un soutien à une grande partie des personnes déplacées, à toutes les phases du déplacement : d'abord prévenir les déplacements, puis fournir protection et assistance lorsque les déplacements se produisent, soutenir le retour et la réinstallation des personnes rentrant chez elles ou leur intégration dans un autre lieu. Vu l'importance du phénomène de déplacement et le fait que celui-ci devrait s'intensifier dans un proche avenir, il est nécessaire de mieux comprendre les aspects des programmes spécifiquement liés aux différentes formes de déplacement et à ses différentes étapes ; il en va ainsi tant pour les PDI que pour les personnes qui traversent les frontières, car les uns comme les autres sont souvent confrontés aux mêmes risques et aux mêmes privations. Cette condition est nécessaire afin de s'assurer que la FICR et ses Sociétés nationales seront mieux préparées pour répondre plus efficacement à ces situations. En particulier, plus doit être fait pour donner des orientations aux Sociétés nationales face aux déplacements provoqués par les changements climatiques, aux déplacements transfrontaliers causés par des catastrophes, aux déplacements en milieu urbain, ou à des déplacements prolongés. Il convient aussi de prendre en considération le rôle des familles et des communautés dès lors qu'en partageant leurs ressources avec les personnes déplacées, elles sont également affectées par le déplacement. Il est important que les Sociétés nationales apportent non seulement leur soutien aux familles et aux communautés locales, mais qu'elles les aident également à jouer leur rôle crucial d'atténuation des effets du déplacement.

99 30e Conférence internationale, Résolution 2, « Le caractère spécifique de l'action et des partenariats du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et le rôle des Sociétés nationales en tant qu'auxiliaires des pouvoirs publics dans le domaine humanitaire », Genève, 26-30 novembre 2011. Ceci concerne en particulier le principe d'impartialité (voir *op. cit.* note 50) et le principe d'indépendance. Le principe d'indépendance dispose que : « Auxiliaires des pouvoirs publics dans leurs activités humanitaires et soumises aux lois qui régissent leurs pays respectifs, les Sociétés nationales doivent pourtant conserver une autonomie qui leur permette d'agir toujours selon les principes du Mouvement ». Voir FICR, *op. cit.* note 50.

100 FICR, « Note d'orientation : l'action en faveur des migrants qui rentrent dans leur pays », Orientations supplémentaires à la Politique relative à la migration, disponible sur : https://www.ifrc.org/PageFiles/89397/new-docs/Advisory%20Note%20Return_FR.pdf.

Conclusion

L'importance de la migration et du déplacement pour la FICR et les Sociétés nationales se traduit par le nombre croissant d'appels d'urgence liés aux « mouvements de populations[101] » et par l'augmentation du nombre de personnes bénéficiant de l'assistance des Sociétés nationales avec le soutien de la FICR. S'il reste difficile d'obtenir des chiffres précis sur le nombre de PDI qui ont été aidés, plus de 9 millions de migrants, de réfugiés et de membres de communautés d'accueil ont bénéficié d'une aide en 2017[102], ce qui représente une augmentation conséquente par rapport aux 7,4 millions de personnes aidées en 2016[103]. En outre, les Sociétés nationales – avec ou sans le soutien de la FICR – sont, de loin, les principaux partenaires d'organisations internationales comme le HCR, l'OIM et le Programme alimentaire mondial, avec à peu près trente-cinq à quarante partenariats conclus avec chacune de ces organisations à un niveau national.

Si la Fédération a toujours préconisé une approche fondée d'abord sur les besoins humanitaires, il n'en demeure pas moins qu'elle tient compte aussi des droits et qu'elle reconnaît les vulnérabilités et besoins spécifiques de certaines catégories de personnes. En particulier, comme cet article le montre, la distinction entre les personnes dites déplacées (à l'intérieur d'un pays ou par-delà les frontières) et les migrants a longtemps guidé l'approche du Mouvement. En effet, en pratique, les Sociétés nationales sont surtout intervenues – et continuent d'intervenir – dans des situations où les personnes ont été contraintes de fuir leurs foyers à cause de catastrophes naturelles ou anthropiques. Même si la distinction entre migration et déplacement a tendance à s'estomper dans les mouvements migratoires contemporains, les auteurs du présent article sont d'avis que cette distinction demeure fondamentale et qu'elle doit être prise en considération par les acteurs humanitaires dans l'élaboration des programmes. C'est ce qui a conduit la FICR à redéfinir le rôle et le champ d'action de son Unité Migration, qui est récemment devenue l'Unité Migration et Déplacement. Des discussions se poursuivent également au sein de la FICR, impliquant différents secteurs et opérations, afin, en se fondant sur des données factuelles, de mieux comprendre la spécificité des programmes relatifs aux déplacements et d'identifier les meilleurs moyens pour intégrer les dimensions migration et déplacement dans les activités des Sociétés nationales.

101 Dans ces cas, la Fédération internationale définit les mouvements de populations comme des déplacements massifs de personnes, notamment de migrants, de réfugiés ou de PDI, qui ont été contraintes ou forcées de fuir ou de quitter leur pays ou leur lieu de résidence habituel, ou qui se retrouvent dans une situation extrêmement précaire à n'importe quel stade de leur périple, en particulier après avoir subi ou afin d'éviter les effets d'un conflit armé, les situations de violence généralisée, les violations des droits humains ou des catastrophes d'origine naturelle ou anthropique. De tels mouvements peuvent impliquer des flux mixtes, dans lesquels différentes catégories de personnes ayant des besoins divers se déplacent pour des raisons différentes, tout en empruntant les mêmes itinéraires.

102 Chiffres provenant d'appels d'urgence nouveaux et en cours et des opérations du Fonds d'urgence pour les secours lors de catastrophes en 2017.

103 Les chiffres de 2016 sont indicatifs et ne reflètent pas nécessairement le nombre total des personnes soutenues pendant cette période.

Volume 99 Sélection française 2017/1

REVUE INTERNATIONALE de la Croix-Rouge

Protection des déplacés internes : le modèle régional de la Convention de Kampala

Adama Dieng*

Adama Dieng est Secrétaire général adjoint des Nations Unies et Conseiller spécial pour la prévention du génocide. Avant d'occuper ces fonctions, il fut Greffier du Tribunal pénal international pour le Rwanda.

Traduit de l'anglais

Résumé

Cet article montre l'intérêt que présente la Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (Convention de Kampala) pour la recherche d'une protection régionale et internationale des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDI). Selon l'auteur, l'absence d'un instrument universel juridiquement contraignant sur la protection des PDI souligne l'importance de la Convention de Kampala et le rôle qu'elle peut jouer dans les actions initiées au niveau régional ou international en vue d'établir un cadre juridique contraignant pour la protection des PDI. Tout en reconnaissant que la mise en œuvre de cette Convention peut se heurter à quelques difficultés, l'article conclut que cet instrument, sous divers aspects, présente un intérêt incomparable dans la recherche d'un cadre juridique universel et complet qui permettrait de renforcer la protection des PDI.

Mots clés : Union africaine, PDI, droit international des droits de l'homme, droit international humanitaire, droit international, Convention de Kampala.

* Les opinions exprimées dans cet article sont celles de l'auteur et ne reflètent pas la position officielle des Nations Unies. L'auteur souhaiterait remercier Volker Türk et Charles Riziki Majinge, pour leurs observations et leurs commentaires constructifs. Toute erreur ou omission ne peuvent être imputées qu'à l'auteur.

Introduction

En octobre 2009, l'Union africaine (UA, qui a succédé à l'Organisation de l'Unité africaine, OUA) a adopté la Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (Convention de Kampala), pour se doter d'un cadre normatif destiné à protéger et assister les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDI) sur le continent[1]. L'adoption de cette Convention fut en grande partie dictée par la situation en Afrique qui est une région particulièrement affectée par des déplacements internes de grande ampleur[2]. Cet article montre que la décision d'adopter la Convention de Kampala fut motivée par la nécessité d'aller plus loin que les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays (Principes directeurs) précédemment élaborés par les Nations Unies (NU) en 1998, afin de garantir une protection aux personnes déplacées sur le continent. Mais, par-dessus tout, comme l'Afrique est bien plus affectée par le problème du déplacement que le reste du monde, les États africains avaient tout intérêt à instaurer un cadre durable au sein duquel ils pourraient coopérer pour affronter ce défi. La Convention fut le fruit d'une initiative ambitieuse et qui fera date, visant à créer un instrument définissant les droits et les obligations des PDI et des États pour l'ensemble du continent africain[3].

Cet article se propose d'abord d'analyser le problème du déplacement interne, de voir comment la Convention de Kampala y répond et en quoi elle pourrait sans doute servir de boussole pour l'adoption d'un futur cadre juridique universel sur les PDI ou d'exemple pour d'autres régions confrontées à des déplacements internes de grande ampleur. En effet, le déplacement interne constitue un défi spécifique car, le plus souvent, il implique l'intervention d'acteurs extérieurs qui sont sollicités pour faire face à des besoins humanitaires engendrés par des déplacements internes soudains et d'une ampleur telle qu'un État ne peut répondre seul car il n'a pas la capacité de fournir la protection et l'assistance nécessaires, alors qu'il y est pourtant normalement tenu.

1 Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique, 22 octobre 2009 (entrée en vigueur le 6 décembre 2012). Pour une analyse approfondie de la Convention de Kampala, voir Chrysanthus Ache et Charles Riziki Majinge, « International Law as a Mechanism to Advance the Rights of the Displaced in Africa: Examining the Role of the African Union Convention for the Protection and Assistance of the Internally Displaced Persons in Africa », *Annuaire Africain de droit international*, vol. 18, n° 1, 2010. Voir également Marina Sharpe, « Engaging with Refugee Protection? The Organization of African Unity and African Union since 1963 », New Issues in Refugee Research Series, UNHCR Research Paper n° 226, 2011.

2 Selon les estimations du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), à la fin de l'année 2015, près de 30 % de l'ensemble des personnes déplacées dans le monde se trouvait en Afrique. Voir : www.unhcr.org/fr/apercu-statistique.html (tous les liens internet ont été vérifiés en 2020). Voir également : reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/20161209-IDMC-Africa-report-web-fr.pdf. Selon ces statistiques, actuellement, l'Afrique se place en seconde position des régions les plus concernées par les déplacements, après le Moyen-Orient, avec 2,4 millions de personnes déplacées à cause de conflits et 1,1 million de déplacés à cause de catastrophes.

3 Won Kidane, « Managing Forced Displacement by Law in Africa: The Role of the New African Union IDPs Convention », *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 44, n° 1, 2011, p. 6. Voir également Guy S. Goodwin-Gill, « The Movements of People between States in the 21st Century: An Agenda for Urgent Institutional Change », *International Journal of Refugee Law*, vol. 28, n° 4, 2016.

Par ailleurs, cet article se propose d'analyser comment la Convention attribue et répartit les obligations entre les États, les PDI et les acteurs non étatiques et comment la communauté internationale peut garantir que ses actions ne vont pas servir de prétexte à l'État concerné pour justifier sa défaillance ou son absence de volonté et donc pour s'exonérer de ses obligations à l'égard de ses propres citoyens. Ces questions sont capitales car elles vont permettre d'expliquer les contours de l'assistance internationale aux PDI et la manière dont la communauté internationale va pouvoir venir en renfort de l'État concerné pour protéger et assister ses propres citoyens. Ces questions permettront également de mieux cerner les spécificités des PDI qui relèvent de la responsabilité première de leurs gouvernements respectifs.

La Charte des Nations Unies (Charte des NU[4]) et le droit international coutumier ont affirmé, sans ambiguïté, le droit de tout État à conduire ses affaires intérieures sans ingérence extérieure[5], quoique la défaillance de certains pays à protéger à la fois leurs populations et leurs frontières, ait constamment mis ce principe en porte-à-faux. Ces défaillances peuvent être dues à l'effondrement d'un État, à la fragilité des institutions, à des conflits prolongés ou à l'incapacité des États à exercer leur souveraineté sur tout ou partie de leur territoire. Ce sont ces questions qui font que la communauté internationale doit étendre sa protection à ceux qui ne peuvent pas obtenir, dans leurs pays, une protection de la part de leurs propres États. Cette remarque est inspirée par le fait que le droit international reconnaît la responsabilité de la communauté internationale d'apporter protection et assistance à ceux qui ne peuvent pas les obtenir de leurs États[6].

Cet article est divisé en six grandes parties. La première fait état des lacunes normatives actuelles relatives à la protection des PDI, tandis que la deuxième montre le rôle et l'impact des Principes directeurs. La troisième partie donne un aperçu du processus qui a conduit au Sommet extraordinaire de Kampala au cours duquel l'instrument de l'UA sur les PDI a été adopté et la quatrième propose ensuite une analyse des principales dispositions de cette convention. La cinquième partie montre en quoi la Convention de Kampala peut servir d'exemple à un système universel de protection juridique des PDI. Cet article s'achève en proposant des mesures qui pourraient contribuer au renforcement de la protection des PDI, en s'appuyant sur la solidarité internationale et en adoptant un instrument juridique de protection, universel et complet.

4 Charte des Nations Unies, RTNU, vol.1, p. XVI, 24 octobre 1945 (la Charte des NU).

5 *Ibid*., article 2. Pour une vue d'ensemble, voir Paul M. Powers, « Unilateral Humanitarian Intervention and Reform of the United Nations Veto: A Pilot Program Aimed towards International Peace and Increased Security Worldwide », *Homeland & National Security Law Review*, vol. 4, n° 1, 2016. Voir également James Crawford, *The Creation of States in International Law*, 2e éd., Oxford University Press, Oxford, 2007 ; Christine Chinkin, « Peace and Force in International Law », *Studies in Transnational Legal Policy*, vol. 25, 1993, pp. 203-204.

6 Noële Crossley, *Evaluating the Responsibility to Protect: Mass Atrocity Prevention as a Consolidating Norm in International Society*, Routledge, New York, 2016. Voir également Roland Paris, « The "Responsibility to Protect" and the Structural Problems of Preventive Humanitarian Intervention », *International Peacekeeping*, vol. 21, n° 5, 2014 ; Eric Heinze, *Waging Humanitarian War: The Ethics, Law, and Politics of Humanitarian Intervention*, State University of New York Press, Albany, New York, 2009.

Les lacunes normatives actuelles dans la protection des PDI

Les PDI sont des citoyens *bona fide* et des résidents habituels dans leurs pays qui, à ce titre, peuvent donc légitiment prétendre à toutes les protections et à tous les droits prévus par le droit international des droits de l'homme (DIDH) et, dans les situations de conflit armé, par les traités de droit international humanitaire (DIH) auxquels leurs pays sont parties[7]. Le droit des PDI de bénéficier des règles du DIDH tient au fait que les normes et principes des droits de l'homme s'appliquent à tous les individus, sans distinction et quasiment en toutes circonstances[8]. L'idée selon laquelle un régime juridique universel de protection des PDI fait défaut, repose sur le fait que, bien qu'ils se trouvent dans leur propre pays, les PDI peuvent difficilement jouir de leurs droits tels qu'ils sont énoncés dans les instruments de DIDH ou de DIH, en raison précisément de leur déplacement et de la protection insuffisante que leur fournit l'État. Autrement dit, lorsque les personnes se déplacent, il est difficile de garantir le respect de leurs droits, d'où la nécessité d'établir un cadre juridique spécifique destiné à les protéger[9].

Les conséquences de l'absence d'un instrument universel juridiquement contraignant pour les PDI étaient manifestes, en dépit de l'idée largement répandue selon laquelle la communauté internationale devait, à juste titre, s'intéresser à ces personnes lorsque celles-ci sont exposées à une crise humanitaire ou risquent d'être victimes de violations des droits de l'homme, même dans leurs propres pays[10]. Contrairement aux réfugiés, qui bénéficient d'un régime spécial de protection en vertu de la Convention relative au statut des réfugiés de 1951[11] et du Protocole y afférent[12] (y compris la Convention de l'OUA de 1969 régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique [Convention de l'OUA][13], qui prévoit un « filet de sécurité » minimal pour les réfugiés), les PDI ne bénéficient d'aucun cadre juridique dédié à leur protection. Cette lacune compromet directement leurs chances d'attirer l'attention afin de bénéficier d'une protection et d'une assistance internationales[14]. Si l'on y regarde de plus près, on constate que les PDI, bien que le droit international ne reconnaisse pas leur situation comme une préoccupation légitime, ce qui justifierait

7 Elizabeth Ferris, « International Responsibility, Protection and Displacement: Exploring the Connections between R2P, Refugees and Internally Displaced Persons », *Global Responsibility to Protect*, vol. 8, n° 4, 2016. Voir également Catherine Phuong, *The International Protection of the Internally Displaced Persons*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, p. 39 ; Addis Barega Birganie, « An African Initiative for the Protection of the Rights of the Internally Displaced Persons », *Human Rights Law Review*, vol. 10, n° 1, 2010.

8 E. Ferris, *op. cit*. note 7.

9 C. Phuong, *op. cit*. note 7, p. 43.

10 Gareth Evans, *The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and For All*, Brookings Institution Press, Washington, D. C., 2008, p. 52.

11 Convention relative au statut des réfugiés, RTNU, vol. 189, p. 137, 28 juillet 1951 (entrée en vigueur le 22 avril 1954).

12 Protocole relatif au statut des réfugiés, RTNU, vol. 606, p. 267, 31 janvier 1967 (entré en vigueur le 4 octobre 1967).

13 Convention de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique, RTNU, vol. 1001, p. 53, 10 septembre 1969 (entrée en vigueur le 20 juin 1974).

14 Francis M. Deng, « The Global Challenge of Internal Displacement », *Washington University Journal of Law and Policy*, vol. 5, n° 141, 2001.

la création d'un organisme humanitaire comme le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), les PDI vivent une situation aussi tragique que celle des réfugiés.

L'absence d'une convention spécifique ou d'un organisme dédié qui aurait un mandat international pour traiter de la question des PDI se fait cruellement sentir et engendre de graves conséquences[15]. Dans le cadre de ses réformes humanitaires, les NU ont pris des mesures dans le cadre de l'« approche de responsabilité sectorielle » *(« cluster approach »)* afin de renforcer la protection et l'assistance aux PDI. Selon cette approche, trois secteurs furent définis. Le HCR fut chargé des questions de protection, de la gestion et de la coordination des camps ainsi que de la mise en place d'hébergements d'urgence ; le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) fut chargé de diriger les groupes en charge de l'eau, des installations sanitaires et de l'hygiène ainsi que de la nutrition ; le Programme alimentaire mondial fut chargé de la logistique ; et le Programme des Nations Unies pour le développement fut chargé du recouvrement initial[16]. La répartition des responsabilités entre ces différentes organisations respectait scrupuleusement le cœur de leurs mandats respectifs, de sorte qu'elles n'avaient pas à s'en écarter ou à obtenir de nouveaux mandats pour s'acquitter de ces responsabilités. Cette approche devait permettre de combler les lacunes dans la protection et ainsi permettre aux PDI de recevoir l'assistance nécessaire.

Toutefois, cette approche n'a pas eu les résultats escomptés. Elle comportait d'importantes failles d'une part pour avoir relégué au second plan les organisations non gouvernementales alors que ce sont elles qui travaillent « effectivement » sur le terrain et d'autre part car cette approche avait tendance à se focaliser sur des crises émergentes en ne prêtant guère d'attention aux crises prolongées. Pour reprendre les mots d'un ancien haut diplomate occidental qui évoquait l'approche sectorielle : « Les agences sont censées "co-diriger" mais, sur le terrain, "co-diriger" revient à "ne pas diriger" [traduction CICR][17] ».

Si, de manière générale, le droit international reconnaît le droit souverain et la responsabilité des États de protéger les citoyens qui se trouvent sur leur territoire, la réalité politique, économique et sociale les empêche de remplir leurs obligations. Dans certains cas, bien qu'un gouvernement soit au pouvoir, sa capacité à protéger ses citoyens et à exercer son autorité souveraine sur l'ensemble de son territoire peut être entravée en raison d'une instabilité politique et notamment par divers groupes armés qui contrôlent aussi certaines parties du territoire. Il en résulte que, dans certains pays, des millions de citoyens se retrouvent piégés dans des combats qui opposent des rebelles ou des milices aux forces gouvernementales, privant ainsi les civils ayant besoin d'une protection, de la sécurité et du bien-être. Certains ont soutenu qu'un traité international destiné à répondre aux problèmes posés par la question des PDI

15 Roberta Cohen et Francis M. Deng, *Masses in Flight: The Global Crisis of Internal Displacement*, Brookings Institution Press, Washington, D. C., 1998, pp. 1-8.

16 Dennis McNamara, « La réforme humanitaire et les nouvelles réponses institutionnelles », *Revue Migrations Forcées* / Numéro spécial de Brookings-Bern, 2007.

17 Pour un aperçu général, voir Marina Mattiolo, « Protection of IDPs in Armed Conflict in 2014 », *in* Annyssa Bellal (dir.), *The War Report: Armed Conflict in 2014*, Oxford University Press, Oxford, 2015.

porterait atteinte à la souveraineté de l'État, offrant ainsi une bonne raison aux États riches et puissants pour intervenir dans les affaires intérieures des États les plus faibles[18]. En effet, c'est en se fondant sur les principes de l'égalité souveraine des États et de la non-ingérence – principes auxquels, normalement, tous les pays adhèrent – que certains États ont, à diverses occasions, refusé une offre d'assistance internationale, même si leur décision devait nuire à des millions de leurs citoyens[19].

Le droit international a réaffirmé que les États ont un certain nombre d'obligations à l'égard de leurs citoyens et qu'ils ne peuvent pas, au nom de leur souveraineté, traiter leur population comme bon leur semble, en toute impunité[20]. Les États ont l'obligation d'accorder une protection accrue aux groupes vulnérables de personnes déplacées sur leurs territoires, sans discrimination[21]. D'ailleurs, c'est en partant de cette reconnaissance des obligations de l'État qu'est né le concept de la « responsabilité de protéger[22] ». Ce concept a essentiellement pour but d'obliger les États à prendre des mesures pour garantir la protection de leurs populations contre les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité et le génocide[23]. Cette obligation s'applique aussi à la protection des PDI contre les violations des droits de l'homme et la commission d'atrocités.

Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays de 1998

En 1998, reconnaissant le problème croissant posé par la question des PDI dans le monde entier et les lacunes juridiques dans leur protection, la Commission des droits de l'homme des NU, organe subsidiaire de l'Assemblée générale, a adopté les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre

18 Pour ce qui est des possibles divergences entre la protection des civils et celle des déplacés internes, voir Roberta Cohen, « Reconciling R2P with IDP Protection », *Global Responsibility to Protect*, vol. 2, n° 1, 2010.

19 Jurgen Haacke, « Myanmar, the Responsibility to Protect, and the Need for Practical Assistance », *Global Responsibility to Protect*, vol. 1, n° 2, 2009. Voir également Stuart Ford, « Is the Failure to Respond Appropriately to a Natural Disaster a Crime Against Humanity: The Responsibility to Protect and Individual Criminal Responsibility in the Aftermath of Cyclone Nargis », *Denver Journal of International Law and Policy*, vol. 38, n° 2, 2009-2010 ; Alison McCormick, « From Sovereignty to Responsibility: An Emerging International Norm and its Call to Action in Burma », *Indiana Journal of Global Legal Studies*, vol. 18, n° 1, 2011.

20 Francis M. Deng, « From "Sovereignty as Responsibility" to the "Responsibility to Protect" », *Global Responsibility to Protect*, vol. 2, n° 4, 2010. Voir également Francis M. Deng, « The Evolution of the Idea of "Sovereignty as Responsibility" », *in* Adekeye Adebajo (dir.), *From Global Apartheid to Global Village: Africa and the United Nations*, University of KwaZulu-Natal Press, Scotsville, 2009 ; Luke Glanville, « The Antecedents of "Sovereignty as Responsibility" », *European Journal of International Relations*, vol. 17, n° 2, 2011.

21 Tom J. Farer, « Humanitarian Intervention before and after 9/11: Legality and Legitimacy », *in* J. L. Holzgrefe et Robert O. Keohane (dir.), *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal and Political Dilemmas*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, pp. 55-56.

22 Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États, *La responsabilité de protéger*, Centre de recherche pour le développement international, Ottawa, décembre 2001.

23 Pour une étude plus approfondie sur le sujet, voir Sarah Teitt, « Sovereignty as Responsibility », *in* Tim Dunne et Christian Reus-Smit (dir.), *The Globalization of International Society*, Oxford University Press, Oxford, 2017.

pays[24]. L'Assemblée générale a également noté ces principes dans sa résolution réaffirmant son appui au rôle du HCR[25]. Pour l'essentiel, les Principes directeurs définissent et renforcent l'interaction du DIDH et du DIH en ce qui concerne les garanties relatives à la protection des PDI[26]. Ces Principes reconnaissent explicitement le droit de chaque être humain d'être protégé contre un déplacement arbitraire et énumèrent précisément les droits de ceux qui sont déplacés. Ils réaffirment en outre qu'un État ne peut pas refuser arbitrairement l'accès à des organisations humanitaires internationales qui viennent en aide aux PDI, surtout lorsque « les autorités concernées ne sont pas en mesure de fournir l'aide humanitaire requise ou ne sont pas disposées à le faire » et rappellent le droit des PDI de retourner librement dans leur foyer ou leur lieu de résidence habituel ou de se réinstaller volontairement dans une autre partie du pays. Comme l'a expliqué Roberta Cohen :

> Tout en reconnaissant que c'est aux autorités nationales qu'incombe la responsabilité première, les Principes directeurs reformulent la souveraineté pour la concevoir comme une responsabilité de l'État à l'égard de sa propre population vulnérable, tout en conférant à la communauté internationale la possibilité d'intervenir lorsque les États ne sont pas en mesure de protéger leurs populations déracinées ou ne sont pas disposées à le faire [traduction CICR][27].

Si les Principes directeurs ne constituent pas un traité multilatéral juridiquement contraignant, ils ont tout de même servi de boussole aux cadres normatifs nationaux et régionaux, la Convention de Kampala figurant parmi les plus remarquables d'entre eux[28].

Aujourd'hui, il est largement admis que les Principes directeurs constituent les normes juridiques de référence pour la protection des PDI au niveau mondial[29]. La plus grande avancée que l'on doit aux Principes directeurs réside dans l'internationalisation de la situation interne des personnes déplacées, en s'inspirant des grands principes à la fois du DIDH et du DIH pour les appliquer spécialement aux personnes déplacées à l'intérieur d'un État[30]. Les Principes directeurs sont largement reconnus par différents pays et institutions comme la référence normative pour renforcer la protection des PDI.

24 Commission des droits de l'homme des NU, Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, doc NU, E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 février 1998.
25 Résolution AGNU 53/125, 12 février 1999, par. 16.
26 Walter Kälin, « La surveillance de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés : article 35 et autres mécanismes de suivi », *in* Erika Feller *et al.* (dir.), *La protection des réfugiés en droit international : Consultations mondiales du HCR sur la protection internationale*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, p. 706.
27 Roberta Cohen, « The Guiding Principles on Internal Displacement: An Innovation in International Standard Setting », *Global Governance*, vol. 10, n° 4, 2004.
28 Susan Martin, « New Models of International Agreement for Refugee Protection », *Journal on Migration and Human Security*, vol. 4, n° 3, 2016. Voir également C. Ache et C. R. Majinge, *op. cit.* note 1, pp. 427-431.
29 Chaloka Beyani, « The Elaboration of a Legal Framework for the Protection of Internally Displaced Persons in Africa », *Journal of African Law*, vol. 50, n° 2, 2006.
30 *Ibid.*

Par exemple, l'Assemblée générale des Nations Unies considère que la protection des PDI a été renforcée en identifiant, réaffirmant et consolidant des normes spécifiques, à l'instar des Principes directeurs. Elle a également considéré que les Principes directeurs constituaient « un cadre international important » pour la protection des PDI[31]. Dans le Document final du Sommet mondial, les Principes directeurs ont été considérés comme « un cadre international important pour la protection » des PDI et les chefs d'État et de gouvernement se sont dits résolus à « prendre des mesures concrètes pour renforcer cette protection » et pour assister les PDI[32]. La Commission des droits de l'homme des NU a décrit les Principes directeurs comme « un outil important permettant de traiter des situations de déplacement interne ». De plus, elle s'est félicitée « de ce qu'un nombre croissant d'États, d'institutions des Nations Unies et d'organisations régionales (…) appliquent ces Principes en tant que normes[33] ».

S'il ne fait aucun doute que les Principes directeurs ont été largement reconnus par les diverses organisations internationales participant à la protection des PDI, certains soutiennent qu'il ne s'agit pas d'un instrument juridiquement contraignant. Cette position tient au fait que, contrairement aux traités ou aux instruments de droit mou *(soft law)* (comme les déclarations, les résolutions ou les recommandations formulées par des organisations internationales comme l'Assemblée générale), ces Principes n'ont pas été négociés par les États, mais qu'ils ont été pensés et conçus par une équipe d'experts qui n'étaient pas mandatés par des États souverains, lesquels sont en principe les premiers à être responsables de négocier et de se conformer au droit international[34]. Par conséquent, la mise en œuvre et le respect des Principes directeurs dépendent de la bonne volonté des États à l'égard des PDI qui se trouvent à l'intérieur de leurs frontières. Pour autant, malgré leur caractère non contraignant, les Principes directeurs ont été élaborés en les ancrant solidement dans le droit international existant qu'ils réaffirment minutieusement pour créer des normes applicables aux besoins spécifiques des PDI[35]. Ce faisant, ces Principes peuvent être considérés comme posant des standards internationaux pour la protection des PDI[36].

Les réfugiés bénéficient d'un régime juridique international formel qui garantit leur protection, ainsi que d'une agence internationale pour défendre et promouvoir leurs droits. En revanche, les PDI ne bénéficient pas d'une telle agence pour les protéger. Les Principes directeurs ne prévoient pas la création d'une agence

31 Voir AGNU, résolution 60/168, « Aide et protection en faveur des personnes déplacées dans leur propre pays », 7 mars 2006, par. 8.

32 Assemblée générale des Nations Unies, Document final du Sommet mondial de 2005, résolution A/RES/60/1, 24 octobre 2005, par. 132.

33 Commission des droits de l'homme des NU, Rés. 2003/51, E/CN.4/RES/2003/51, par. 7.

34 Phil Orchard, « Protection of Internally Displaced Persons: Soft Law as a Norm-Generating Mechanism », *Review of International Studies*, vol. 36, n° 2, 2010.

35 Walter Kälin, « Le rôle des Principes directeurs relatifs aux personnes déplacées de l'intérieur », *Revue Migrations Forcées, Supplément*, octobre 2005. Voir également Roberta Cohen, « Enseignements tirés de l'élaboration des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays », *Revue Migrations Forcées*, n° 45, 2014.

36 *Ibid*.

pour répondre aux besoins des PDI, les laissant ainsi sans protection, faute d'une agence qui leur soit dédiée. En réalité, Francis Deng, le premier représentant spécial du Secrétaire général sur les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays des Nations Unies a souligné cette absence de protection, au tout début de son mandat, en 1992. Dans son premier rapport, il proposait de créer un organisme qui se consacrerait spécifiquement aux PDI ou de confier à une agence déjà existante l'entière responsabilité des PDI. S'exprimant sur ces deux propositions, M. Deng affirmait qu'un large consensus s'était dégagé au sein des États membres des NU pour dire que compte tenu de l'ampleur du problème, une seule organisation ne pouvait le prendre en charge et que, pour le résoudre, il était nécessaire d'instaurer une collaboration entre les différentes institutions compétentes[37]. Pour expliquer la réticence de la communauté internationale à considérer sa proposition visant à créer un organisme dédié aux PDI, M. Deng affirmait que ceci était essentiellement dû à une absence de volonté politique de la communauté internationale[38]. Cette absence de volonté politique peut s'expliquer par la réticence des États d'accepter une immixtion dans ce qu'ils considèrent comme leurs affaires intérieures. Qui plus est, l'acceptation de cette proposition aurait obligé les États à dégager des fonds supplémentaires pour financer ce nouvel organisme.

Le processus ayant conduit à la Convention de Kampala

Malgré la disposition figurant dans la Convention de l'OUA de 1969 qui interdit catégoriquement aux États membres de s'immiscer dans les affaires intérieures des autres pays[39], l'OUA a toujours montré sa détermination à trouver des solutions à la question des déplacements internes sur le continent[40]. Ce faisant, l'OUA et l'UA qui lui a succédé, ont progressivement adopté des stratégies ambitieuses pour répondre aux besoins de protection et d'assistance auxquels sont confrontés les PDI en Afrique. Par exemple, au début des années 1990, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (CADPH) a organisé un séminaire à Harare, au Zimbabwe, sur la protection des réfugiés africains et des PDI[41]. Dans ses conclusions, ce séminaire a notamment reconnu que la condition des réfugiés africains et des PDI constituait une « violation flagrante de la dignité humaine et des droits fondamentaux de l'homme, et, qui plus est, une menace au développement des pays africains dans la sérénité et dans la paix ». La CADPH a appelé à une solidarité « totale et sincère » de la communauté internationale pour permettre aux États africains d'assumer leur

37 R. Cohen et F. M. Deng, *op. cit.* note 15.
38 *Ibid.*
39 Ben Kioko, « Le droit d'intervention en application de l'Acte constitutif de l'Union africaine : de la non-ingérence à la non-intervention », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 85, n° 852, 2003, pp. 813-815 (disponible uniquement en anglais).
40 Patrick Tigere et Rita Amukhobu, « The African Union's Institutional Framework for Responding to Forced Displacement in Africa », *Conflict Trends*, vol. 2005, n° 3, 2005.
41 Conclusions du Séminaire sur la protection des réfugiés africains et des personnes déplacées à l'intérieur des frontières nationales, Harare, février 1994, réimpression dans le *Septième Rapport Annuel d'Activités de la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples,* 1993-1994, AHG/198 (XXX).

responsabilité et de s'attaquer aux « causes fondamentales », pour « arriver à des solutions durables aux problèmes des réfugiés et des [PDI][42] ». Cette conclusion met en évidence deux points essentiels : la reconnaissance que le problème posé par les déplacements forcés constituait une menace à la paix et au développement du continent et la responsabilité qui incombe aux pays africains de s'attaquer à ce problème, soit par leurs propres moyens soit avec l'aide de la communauté internationale.

C'est en partant de ce constat que l'Acte constitutif de l'Union africaine (Acte Constitutif de l'UA[43]) reconnaît expressément la responsabilité des États de « promouvoir et de protéger les droits de l'homme et des peuples conformément à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et aux autres instruments pertinents relatifs aux droits de l'homme[44] ». Selon l'Acte constitutif de l'UA, les États membres sont également tenus de « promouvoir la coopération dans tous les domaines de l'activité humaine en vue de relever le niveau de vie des peuples africains ». Toutes ces dispositions sont importantes pour la protection et l'assistance des PDI, précisément parce qu'elles affirment que les PDI sont des citoyens dans leurs pays respectifs et qu'à ce titre, ils ont les droits et les devoirs que ce statut implique.

La détermination des États africains à résoudre le problème des PDI, par l'adoption de politiques et de mesures institutionnelles au plus haut niveau de l'UA, s'est traduite par la nomination de Bahame Nyanduga, Commissaire de la CADPH, au poste de Rapporteur spécial sur les réfugiés, les demandeurs d'asile et les personnes déplacées en Afrique[45]. Le Commissaire Nyanduga s'est vu confier un mandat très précis[46]. Pour mettre en œuvre les propositions du Commissaire Nyanduga pour s'attaquer au défi croissant posé par le déplacement interne, le Conseil exécutif de l'UA a adopté une décision demandant à la CADPH de « de collaborer avec les partenaires de coopération et les autres parties prenantes pour veiller à ce que les personnes déplacées dans le pays disposent d'un cadre juridique approprié pour assurer leur protection et leur fournir l'assistance[47] ». Par la suite, d'autres décisions ont été adoptées en

42 *Ibid*.

43 OUA, Acte constitutif de l'Union africaine, 1er juillet 2000.

44 Voir Bahame Nyanduga, « Perspectives concernant l'éventuelle contribution des acteurs non étatiques à la protection des personnes déplacées en Afrique », *Revue Migrations Forcées*, Supplément, octobre 2005.

45 CADPH, Rés. 72(XXXV)04, portant création d'un mécanisme de Rapporteur spécial sur les Réfugiés, les Demandeurs d'Asile et les Personnes déplacées en Afrique.

46 CADPH, Rés. 72(XXXVI)04, adoptée à l'occasion de la 36e Session ordinaire de la Commission tenue à Dakar en 2004. Le Commissaire Nyanduga était notamment chargé des fonctions suivantes : chercher, recevoir et examiner des informations sur la situation des réfugiés, des demandeurs d'asile et des personnes déplacées en Afrique et agir en conséquence ; aider les États membres de l'UA à formuler des politiques, règlements et lois pour une meilleure protection des réfugiés, des demandeurs d'asile et des personnes déplacées en Afrique ; et engager le dialogue avec les États membres, les institutions nationales des droits de l'homme, les organisations intergouvernementales et non gouvernementales pertinentes, les mécanismes internationaux et régionaux intéressés par la promotion et la protection des droits des réfugiés, des demandeurs d'asile et des personnes déplacées. Il devait également soumettre à chaque session ordinaire de la Commission africaine des rapports sur la situation des réfugiés, des demandeurs d'asile et des personnes déplacées en Afrique. Voir, par exemple, les rapports présentés aux 44e et 45e sessions de la Commission tenues à Abuja (2008) et à Banjul (2009). Pour une présentation détaillée du rôle de l'OUA dans la protection des personnes déplacées, voir Bahame Nyanduga, « Refugee Protection under the 1969 OAU Convention Governing Specific Aspects of Refugee Problem in Africa », *German Yearbook of International Law*, vol. 47, 2004.

47 CADPH, Décision EX.CL/Dec.127(V), juillet 2004.

Éthiopie, à Addis-Abeba[48] et en Gambie, à Banjul, en juin 2006 qui demandaient « à la Commission d'accélérer [l]e processus d'élaboration [d'un cadre juridique de protection et d'assistance aux personnes déplacées en Afrique][49] ». Non seulement ces décisions reconnaissaient le caractère non contraignant des Principes directeurs, mais elles mettaient également l'accent sur la volonté politique et la détermination des États africains à négocier et à adopter un instrument spécifiquement consacré à la question du déplacement en Afrique. Les Principes directeurs étaient considérés comme insuffisants non seulement en raison de leur caractère non contraignant mais aussi car ils n'apportaient pas de réponse au problème des PDI sur le continent et qu'ils n'abordaient pas la question de la responsabilité.

Plus largement, on peut dire que le processus ayant conduit à l'adoption de la Convention de Kampala, un traité africain consacré à part entière à la protection des PDI, fut semé d'embûches. La réticence de certains États à adopter un instrument qu'ils jugeaient inutile, considérant que la question des PDI relevait exclusivement de leurs affaires intérieures et que toute démarche visant à adopter des règles pour garantir la protection des PDI constituerait une atteinte à la souveraineté de l'État et violerait le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures. Toutefois, de nombreuses raisons militaient en faveur de l'adoption d'un instrument au niveau du continent. Tandis que par le passé les États protégeaient jalousement leurs affaires intérieures, un certain nombre d'États, particulièrement ceux qui étaient confrontés à un nombre considérable de PDI, ont peu à peu reconnu qu'une coopération internationale était indispensable pour s'attaquer au problème des PDI et ceci a été déterminant dans leur volonté de participer à une démarche multilatérale pour le résoudre[50]. En outre, du fait de leur vulnérabilité, les PDI risquent d'être manipulés et recrutés par des groupes armés qui se battent contre des États[51] ; aussi, les États ont considéré qu'il était dans leur intérêt premier de garder le contrôle sur ces personnes déplacées en les protégeant et en évitant qu'elles ne tombent entre les griffes de groupes armés qui ne cessaient de proliférer dans leurs pays.

Pour autant, de manière générale, on peut affirmer que le processus suivi par l'UA qui a abouti à l'adoption de la première convention contraignante pour protéger et assister les PDI, fit figure de pionnier non seulement en démontrant le plein engagement des États africains à s'attaquer au problème du déplacement interne, mais aussi en posant le cadre d'un régime international de protection pour les PDI. Bien que la Convention de l'UA ait repris et approfondi certaines des dispositions des Principes directeurs de 1998, elle a confirmé la conviction largement partagée au sein de l'UA selon laquelle les normes universelles élaborées sous les auspices des NU devaient être enrichies par la vision africaine des droits fondamentaux et de la protection des PDI[52].

48 CADPH, Décision EX.CL/Dec.284(IX), Addis-Abeba.
49 CADPH, Décision EX.CL/Dec.289.
50 C. Beyani, *op. cit*. note 29.
51 *Ibid*., p. 192.
52 P. Tigere et R. Amukhobu, *op. cit*. note 40, p. 49. Il est toutefois important de rappeler que le premier instrument contraignant relatif aux PDI fut le Protocole sur la protection et l'assistance à apporter aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays de la Conférence Internationale sur la Région

Principales caractéristiques de la Convention de Kampala de 2009

Diverses initiatives – qu'il s'agisse des déclarations ministérielles, des résolutions et des décisions du Conseil exécutif, prononcées ou adoptées au niveau régional et continental par l'OUA, l'UA et ses organes associés – ont plaidé en faveur de l'adoption, à Kampala, en octobre 2009, de la Convention de l'UA pour la protection des déplacés internes[53]. La Convention de Kampala a permis de passer du « droit mou » *(« soft law »)* qui dominait depuis une décennie, à du « droit dur », en énonçant formellement les droits et les obligations de ceux qui étaient titulaires de droits et de ceux auxquels incombaient des obligations[54]. La Convention de Kampala considère les PDI comme titulaires de droits plutôt que comme victimes des circonstances, tout en énonçant les obligations des États, en tant que responsables premiers et en définissant les rôles des autres acteurs concernés[55]. Cette Convention est non seulement le premier instrument juridiquement contraignant adopté à l'échelle du continent, mais aussi le premier qui formule sommairement les droits et obligations des PDI et des États. La Convention énonce les obligations générales des États à propos de la protection et de l'assistance des PDI ainsi que les obligations incombant à l'UA elle-même, aux organisations internationales, aux groupes armés, aux acteurs non étatiques et aux États parties durant et après le déplacement. De plus, la Convention impose aux États l'obligation de trouver des solutions durables aux problèmes des PDI au regard du retour, de l'intégration locale ou de la réinstallation de manière durable ainsi qu'en offrant une compensation, mais aussi en tenant un registre et en garantissant à tous les PDI l'accès à tous leurs documents personnels d'identité. Dans la Convention, la souveraineté est entendue comme une obligation positive, engendrant une responsabilité de protéger et d'assurer le bien-être général des citoyens et des personnes qui se trouvent sous la juridiction d'un État. Interpréter la souveraineté comme une obligation de l'État est lourd de sens car cela signifie que les États ne peuvent pas se soustraire à leur responsabilité première à l'égard de leurs citoyens en se dissimulant derrière le voile de la souveraineté et de la non-ingérence dans leurs affaires intérieures.

Dès lors, qui peut être considéré comme PDI au sens de la Convention de Kampala ? Tout d'abord, relevons que les textes antérieurs, à l'instar des Principes directeurs de 1998, ne donnent pas de définition juridique à proprement parler des PDI, mais en proposent une description[56]. Ceci s'explique par le fait que, contrai-

des Grands Lacs, adopté le 30 novembre 2006, disponible sur : www.icglr-rtf.org/fr/wp-content/uploads/2017/07/Protocole-sur-la-Protection-et-Assistance-des-Personnes-Deplacé.pdf. Ce protocole fut la première initiative régionale (contraignant pour les douze États l'ayant ratifié) relatif à la protection et l'assistance à apporter aux déplacés internes. Il exigeait des États parties (au niveau sous-régional) qu'ils incorporent les Principes directeurs dans leur législation nationale.

53 Sommet de Kampala réunissant les chefs d'État et les gouvernements des pays africains, octobre 2009. Voir HCR, *African Union Summit*, disponible sur : www.unhcr.org/african-union-summit.html.

54 W. Kidane, *op. cit*. note 3, p. 53.

55 Voir Chaloka Beyani, « The Politics of International Law: Transformation of the Guiding Principles on Internal Displacement from Soft Law into Hard Law », *Proceedings of the ASIL Annual Meeting*, vol. 102, 2008, pp. 194-195.

56 Walter Kälin, « Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays : Notes explicatives », *Études de la politique sociale transnationale*, n° 38, Société américaine de droit international, Washington, D. C., 2000.

rement au cas des réfugiés, la notion de PDI ne doit pas être interprétée comme définissant un statut juridique[57]. Utilisant la même formule que celle des Principes directeurs, la Convention de Kampala définit donc les PDI comme :

> les personnes ou groupes de personnes ayant été forcées ou obligées de fuir ou de quitter leurs habitations ou lieux habituels de résidence, en particulier après, ou afin d'éviter les effets des conflits armés, des situations de violence généralisée, des violations des droits de l'homme et/ou des catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme, et qui n'ont pas traversé une frontière d'État internationalement reconnue[58].

La Convention fixe quatre conditions pour qu'une personne soit considérée comme une PDI. La personne doit avoir été forcée de fuir pour éviter les effets de conflits armés, des situations de violence généralisée, des violations des droits de l'homme et/ou des catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme. Plus important encore, ces personnes ne doivent pas avoir traversé une frontière internationalement reconnue d'un État. La Convention n'évoque ni le statut d'une PDI qui serait seule, ni la date de fin du déplacement. Ne pas avoir inclus une disposition qui marquerait la fin du déplacement peut s'expliquer par la réticence des États à s'engager dans une voie qu'ils considèrent impossible à mettre en œuvre et inutile dès lors que les PDI se trouvent sur leurs propres territoires[59]. Ceci dit, les Principes directeurs, ne donnent pas non plus de définition des PDI, pas plus qu'ils ne donnent de précisions sur les circonstances dans lesquelles une personne peut être considérée comme PDI ; en revanche, ils interdisent le déplacement et énoncent les obligations des États en cas de déplacements.

Concernant les causes du déplacement, la Convention de Kampala va plus loin que les Principes en reconnaissant qu'outre les causes classiques que sont les conflits armés et les violations des droits de l'homme, les déplacements peuvent être provoqués par d'autres causes, comme le changement climatique et des projets[60]. Il s'agit là d'un aspect important, car il traduit une reconnaissance de ce qu'avec la quête incessante d'un développement économique et social, certains pays ont voulu déplacer leur population afin d'ouvrir la voie à des projets entrepris par des multinationales et des acteurs publics locaux. Cette disposition s'inscrit dans la continuité des Principes directeurs, qui ne vont toutefois pas aussi loin, car ils ne prévoient pas « l'entière information et consultation des personnes susceptibles d'être déplacées en raison de projets », et ils ne permettent pas d'évaluer l'impact socio-économique de tels projets sur le bien-être des populations concernées.

La Convention de Kampala vise à « mettre en place un cadre juridique de solidarité, de coopération, de promotion de solutions durables, et d'appui mutuel entre les États parties, en vue de combattre le déplacement et prendre en charge ses

57 *Ibid.*
58 Convention de Kampala, art. 1, lettre k).
59 Allehone Abebe, « The African Union Convention on Internally Displaced Persons: Its Codification Background, Scope and Enforcement Challenges », *Refugee Quarterly Survey*, vol. 29, n° 3, 2010, p. 51.
60 Convention de Kampala, art. 5, par. 4 et art. 10.

conséquences[61] », à prévenir les conflits et à promouvoir la paix et la sécurité. Elle définit également « les obligations et responsabilités des États parties concernant la prévention du déplacement interne ainsi que la protection et l'assistance aux personnes déplacées[62] ». Il ressort clairement de l'analyse de ces objectifs que la Convention accorde une place de premier plan à la solidarité et la coopération entre les États, pour s'attaquer au problème du déplacement, reconnaissant ainsi que le problème des déplacés internes est trop immense et trop complexe pour pouvoir être résolu par un pays seul. Ce constat est conforté par le fait que la plupart des États confrontés à des déplacements internes, particulièrement en Afrique, sont politiquement instables, sont marqués par une extrême pauvreté et par la fragilité de leurs institutions, ce qui affecte grandement leur capacité à répondre aux besoins de leurs populations.

Contrairement aux Principes directeurs qui abordent le déplacement sous l'angle des droits des PDI, la Convention de Kampala l'approche sous celui des États et se veut être un outil pour ceux qui ont des obligations, en réaffirmant la responsabilité première des États face au problème des PDI et le rôle complémentaire d'autres acteurs. Les Principes directeurs affirment que les PDI doivent être traités sur un pied d'égalité avec tous les autres citoyens et interdisent toute discrimination fondée sur leur situation en tant que PDI. Pour sa part, la Convention de Kampala est inspirée par la même philosophie, mais elle l'exprime autrement. Elle exige des États qu'ils « s'abst[iennent] de pratiquer », qu'ils « interdi[sent] et prév[iennent] le déplacement arbitraire de [leurs] populations » et réaffirme « le droit [des PDI] d'être protégée[s] contre le déplacement arbitraire[63] ». Autrement dit, l'accent est mis sur l'obligation des États de prévenir les déplacements, plutôt que sur le droit de la population de ne pas être déplacée.

La Convention de Kampala interdit le déplacement arbitraire et énumère précisément les catégories de déplacements qui peuvent être considérés comme arbitraires, notamment : le déplacement « basé sur les politiques de discrimination raciale (…) visant à altérer la composition ethnique, religieuse ou raciale de la population » et le déplacement « individuel ou massif de civils en situation de conflit armé », sauf si les circonstances l'exigent, conformément au droit international humanitaire[64]. Est également considéré comme tel, le déplacement « utilisé intentionnellement comme méthode de guerre » ou « issu des situations de violence ou de violations généralisées des droits de l'homme ». Dans ce qui peut être vu comme une volonté des négociateurs de se référer aux cultures et aux pratiques culturelles du continent, la Convention considère que le déplacement peut résulter de « pratiques néfastes[65] ». Celles-ci désignent des pratiques telles que la circoncision forcée, les mutilations

61 *Ibid*., art. 2, lettre c).
62 *Ibid*., art. 2, lettre d).
63 W. Kidane, *op. cit*. note 3, p. 57.
64 Convention de Kampala, art. 4, par. 4.
65 *Ibid*., art. 1, lettre j). On peut aussi considérer que l'expression « pratiques néfastes » reprend l'article premier du Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes en Afrique et l'étend pour couvrir « toutes les personnes », ce qui constitue un progrès. Cette expression est également utilisée à l'article 21 de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant.

génitales féminines et les mariages forcés qui amènent les personnes qui les fuient, à être considérées comme des déplacés internes et donc à pouvoir bénéficier de la protection et de l'assistance prévues par la Convention.

La Convention oblige également les États à « prévenir l'exclusion et la marginalisation politiques, sociales, culturelles » et économiques, qui sont considérées comme des causes premières du déplacement[66]. Ce qui est important dans cette disposition, c'est qu'elle reconnaît que, le plus souvent, le déplacement est la conséquence de la faillite de l'État et de l'effondrement de l'état de droit. Contrairement à d'autres instruments internationaux relatifs au déplacement, la Convention de Kampala instaure la responsabilité de ceux qui ont causé le déplacement[67]. Il convient de relever que les États et les acteurs non étatiques ont une responsabilité partagée. Toutefois, il est utile aussi de se demander pourquoi les négociateurs voulaient imposer des obligations à des acteurs non étatiques, comme des mouvements rebelles ou des multinationales, plutôt que de s'en tenir aux États, seuls habilités à élaborer le droit international. Cette décision peut s'expliquer par le fait que, de plus en plus, des acteurs non étatiques, comme des groupes armés, jouent un rôle déterminant dans la gouvernance de territoires, à tel point qu'ils exercent la plupart des fonctions qui sont habituellement assurées par les États, comme le contrôle d'une population dans un État souverain ou la création et la collecte d'impôts et de taxes[68]. Il paraît donc évident que ces dispositions furent adoptées dans le but de veiller à ce que la protection des PDI soit garantie, quels que soient les acteurs à l'origine du déplacement.

La Convention de Kampala instaure aussi la responsabilité des acteurs non étatiques « impliqués dans l'exploration et l'exploitation des ressources économiques et naturelles ayant pour conséquence des déplacements de population »[69]. Celle-ci définit les groupes armés comme « les forces armées dissidentes ou autres groupes armés organisés distincts des forces armées de l'État » et les acteurs non étatiques comme « les acteurs privés qui ne sont pas des responsables officiels de l'État, y compris les groupes armés [...] dont les actes ne peuvent être imputés officiellement à l'État[70] ». Il est interdit aux membres des groupes armés de « procéder à des déplacements arbitraires », « d'entraver la fourniture [...] de l'assistance aux personnes déplacées », de « restreindre la liberté de mouvement des [PDI] à l'intérieur et à l'extérieur de leurs zones de résidence » et d' « empêcher l'assistance humanitaire »[71]. Ce sont là des dispositions capitales car les Principes directeurs de 1998 ne traitaient pas de la question de la responsabilité de ceux qui causent le déplacement. En outre, comme les Principes directeurs n'étaient pas contraignants, ils ne pouvaient pas servir de base légale pour engager la responsabilité de ceux qui causent le déplacement.

66 Convention de Kampala, art. 3, par. 1, lettre b).
67 Mike Asplet et Megan Bradley, « Strengthened Protection for Internally Displaced Persons in Africa: The Kampala Convention Comes into Force », *ASIL Insights*, vol. 16, n° 36, 2012.
68 Pour une vue d'ensemble, voir Allehone Abebe, *The Emerging Law of Forced Displacement in Africa: Development and Implementation of the Kampala Convention on Internal Displacement*, Routledge, Londres, 2016.
69 Convention de Kampala, art. 3, par. 1, lettres h) et i).
70 *Ibid*. art. 1, lettres e) et n).
71 *Ibid*., art. 7.

Selon la Convention de Kampala, les États ont le devoir et la responsabilité première « d'apporter protection et assistance humanitaire aux [PDI][72] ». L'État partie concerné ou la Conférence des États parties peut appeler à la solidarité et à la coopération entre les États. Cette disposition signifie que la Convention ne donne pas à l'État confronté à des déplacements, le pouvoir exclusif de décider si d'autres États devraient intervenir dans ce qui est essentiellement une affaire intérieure. Au contraire, elle investit la Conférence des États parties du pouvoir de solliciter une assistance au nom de l'État partie concerné[73]. Ainsi, elle se distingue des Principes directeurs qui, tout en reconnaissant la responsabilité première des États de fournir une protection et une aide humanitaire aux PDI, ne prévoient pas explicitement une obligation des autres États de fournir une assistance humanitaire aux PDI qui ne se trouvent pas sur leur propre territoire. Ceci peut s'expliquer par le principe, solidement ancré, de non-ingérence dans les affaires intérieures des États. Dès lors, il est clair que la Convention de Kampala a complété cette disposition pour veiller à ce que la réponse au problème des PDI repose sur la solidarité et la coopération internationales[74].

Il convient de souligner que la Convention réaffirme les principes fondamentaux de l'assistance humanitaire. Ce renvoi tient au fait que les États parties ont l'obligation de veiller au respect des principes d'humanité, de neutralité, d'impartialité et d'indépendance. En d'autres termes, les États doivent s'abstenir de politiser l'assistance humanitaire[75]. Les organisations internationales sont tenues d'être neutres et indépendantes et de respecter les lois du pays dans lequel elles opèrent[76]. Cette obligation est essentielle dès lors que la plupart des organisations, particulièrement celles qui travaillent dans le domaine des droits de l'homme, doivent se garder de critiquer les États lorsqu'ils sont à l'origine du déplacement. Certes, s'agissant de violations des droits de l'homme, les États ne sont pas à l'abri d'un contrôle international, mais les acteurs humanitaires doivent veiller à ne pas condamner les États car ceci risque de porter préjudice aux PDI. Enfin, les États peuvent prendre des mesures susceptibles de mettre en danger, directement ou indirectement, la vie et le bien-être des déplacés, les laissant ainsi sans aucune protection et les exposant à des risques pour leur intégrité physique[77].

Les dispositions spécifiques relatives à la protection et à l'assistance des groupes vulnérables peuvent être vues comme une innovation de la Convention de Kampala. Selon ces dispositions, les États parties ont l'obligation « d'apporter une protection spéciale et une assistance aux [PDI] ayant des besoins spéciaux, notamment les enfants séparés et non accompagnés, les femmes chefs de ménage, les femmes enceintes, les mères accompagnées de jeunes enfants, les personnes

72 *Ibid*., art. 5, par. 1.
73 *Ibid*., art. 5, par. 2.
74 Principes directeurs, Principe 25.
75 Convention de Kampala, art. 5, par. 8.
76 *Ibid*., art. 6, par. 1 et 3.
77 Miriam Bradley, *Protecting Civilians in War: The ICRC, UNHCR, and Their Limitations in Internal Armed Conflicts*, Oxford University Press, Oxford, 2016, pp. 130-136.

âgées et les personnes handicapées ou souffrant de maladies transmissibles[78] ». Si les Principes directeurs soulignent l'importance et l'obligation de fournir une aide aux groupes particulièrement vulnérables, comme les femmes, les personnes âgées ou les personnes handicapées, ils ne vont pas jusqu'à faire peser ces obligations sur d'autres acteurs, comme c'est le cas dans la Convention de Kampala[79]. En outre, les États ont l'obligation de « consulter les [PDI] et [de] leur permettre de participer aux prises de décisions relatives à la protection et à l'assistance qui leur sont apportées ». Autrement dit, la Convention reconnaît le droit des PDI de « jouir » comme n'importe quel citoyen et d'« exercer leurs droits civiques et politiques, particulièrement le droit à la participation publique, notamment le droit de voter et d'être éligible aux fonctions publiques ». La notion de participation publique est capitale, d'autant que, dans la plupart des cas, les PDI sont privés de leurs droits et devoirs constitutionnels dans leurs pays, précisément car ils sont placés dans des camps où ils sont traités comme s'ils étaient des réfugiés[80].

Le droit au retour volontaire, à l'intégration locale ou à la réinstallation de manière durable, dans le cadre de la recherche de solutions durables, est garanti par la Convention de Kampala[81]. Pour atteindre cet objectif, les États sont tenus de rechercher des solutions durables au problème du déplacement en créant des conditions satisfaisantes pour le retour volontaire ou l'intégration locale des déplacés. Sur ce point, la Convention se distingue des Principes directeurs, lesquels reconnaissent le droit des PDI au retour et à la réintégration, mais qui confèrent la responsabilité de faciliter cette réintégration aux « autorités compétentes[82] ». Pour sa part, la Convention de Kampala fait explicitement peser cette obligation sur les États parties qui doivent coopérer avec l'UA, les organisations internationales et les organisations de la société civile[83]. Il est donc manifeste que la Convention va nettement plus loin, en identifiant ceux à qui incombe la responsabilité de faciliter le retour durable et l'intégration locale des PDI. Il faut aussi souligner que la Convention a créé un mécanisme, la Conférence des États parties, afin de « suivre et d'examiner la mise en œuvre des objectifs de la présente Convention[84] ».

78 Convention de Kampala, art. 9, par. 2, lettre c).
79 *Ibid*., art. 9, par. 3.
80 M. RafiqulIslam, « The Sudanese Darfur Crisis and Internally Displaced Persons in International Law: The Least Protection for the Most Vulnerable », *International Journal of Refugee Law*, vol. 18, n° 2, 2006, p. 357. Voir également Ronan McDermott et Pat Gibbons, « Human Rights and Proactive Displacement: Determining the Appropriate Balance between the Duty to Protect and the Right to Remain », *Disasters*, vol. 41, n° 3, 2016.
81 Convention de Kampala, art. 11, par. 1.
82 Principes directeurs, Principe 28.
83 Convention de Kampala, art. 11, par. 3.
84 *Ibid*., art. 14. La première Conférence des États parties s'est tenue à Harare en avril 2017. Pour en savoir davantage, voir *Plan of Action for the Implementation of the Kampala Convention Adopted by Conference of States Parties*, communiqué de presse, 3 avril 2017, disponible sur : https://au.int/fr/node/32304.

La Convention de Kampala comme possible modèle pour l'élaboration d'un cadre juridique international pour la protection et l'assistance des PDI

Il ressort de l'analyse de la Convention de Kampala que cet instrument apparaît, à bien des égards, révolutionnaire pour faire progresser la protection internationale des PDI. Plus précisément, la Convention reconnaît l'obligation première des États de fournir protection et assistance à ceux qui sont déplacés à l'intérieur de leurs frontières. Cette reconnaissance est essentielle, non seulement parce qu'elle donne l'assurance aux États que leur souveraineté sera respectée, mais également parce qu'elle réaffirme que les États sont les premiers obligés lorsqu'il est question de la protection de leurs citoyens. Aussi, l'assistance internationale ne pourra être sollicitée que lorsque les États sont dans l'incapacité ou n'ont pas la volonté de remplir cette obligation. Bien que la majorité des États considère que les Principes directeurs font autorité, ces Principes ne sont pas juridiquement contraignants. Ceci conforte l'idée que la communauté internationale devrait envisager d'adopter un traité international juridiquement contraignant pour répondre à la détresse des PDI. Ceci pourrait être fait en précisant les actuels Principes directeurs et en les enrichissant d'autres droits et obligations, afin de conformer ces Principes aux réalités contemporaines et aux avancées du droit international, de façon à ce qu'ils soient adaptés aux tendances actuelles du déplacement forcé. Ce processus serait d'autant plus efficace qu'il émanerait des États aboutissant à un instrument qui pourrait être ratifié.

Le nombre colossal de PDI, qui a largement dépassé le nombre de réfugiés reconnus comme tels par le droit international et qui sont sous la protection du HCR, milite aussi en faveur de l'adoption d'un instrument international juridiquement contraignant[85]. Dans certains pays, comme la Syrie, le Yémen, la Somalie et l'Afghanistan, des populations ont été, dans leur grande majorité, déplacées en raison de conflits armés opposant diverses milices et forces gouvernementales, sans pouvoir bénéficier d'une protection et d'une assistance internationale. Dans ces cas, il n'est plus possible de considérer le problème du déplacement interne comme une affaire intérieure qui peut être réglée de manière *ad hoc* sur la base des Principes directeurs de 1998. Certains de ceux qui s'y opposent ont avancé que la création d'un nouvel instrument international juridiquement contraignant sur les PDI pourrait conduire à l'érosion du régime actuel de protection des réfugiés. On peut toutefois rétorquer que cet argument ne tient pas compte du fait que, même si les réfugiés et les PDI se trouvent dans une situation semblable, les réfugiés peuvent être considérés comme des privilégiés, comparés aux PDI. En effet, une fois la frontière franchie, les réfugiés sont placés sous la responsabilité de la communauté internationale, de sorte que des États garantissent leur sécurité et des organismes tels que le HCR veillent à leur assurer une protection internationale, en recherchant des solutions durables. La situation des PDI est tout autre : si les États doivent en principe garantir leur

85 Le HCR estime qu'il y a actuellement plus de 65 millions de personnes déracinées dans le monde. Parmi celles-ci, plus de 40 millions sont des PDI. Voir HCR, *Aperçu statistique*, disponible sur : www.unhcr.org/fr/apercu-statistique.html.

protection et leur sécurité, il se peut que ce soit ces mêmes États qui soient à l'origine de la situation difficile dans laquelle ils se trouvent.

En outre, la Convention de Kampala a permis de dissiper la crainte continuelle selon laquelle il serait difficile d'obtenir un consensus sur un nouvel instrument spécifiquement consacré aux besoins des PDI. La Convention a prouvé qu'il était possible et souhaitable d'avoir des instruments distincts selon les différentes formes de déplacement. Avoir des instruments spécifiques, c'est reconnaître les différences fondamentales entre les PDI et les réfugiés. Si les réfugiés tombent sous la protection d'un régime international spécifique en franchissant une frontière internationale, les PDI restent toujours soumis à la législation nationale et à la protection de leurs propres États. Aussi, ceux qui sont partisans d'un seul instrument pour les deux types de déplacement[86] semblent ignorer le fait que les initiatives internationales pour apporter une protection aux PDI, défient fondamentalement l'autorité de l'État et notamment son intégrité territoriale. Comme la Convention de Kampala l'a montré, avoir des instruments pour chacune des deux catégories permet d'activer l'assistance internationale apportée à l'une et à l'autre, en répartissant clairement les obligations des États à l'égard des réfugiés et des PDI. De plus, un instrument international contraignant garantirait que les États prendraient leur part du fardeau pour protéger les PDI. En l'état, si les États africains ont adopté un instrument juridiquement contraignant, la plupart des États parties sont non seulement dans une situation économique précaire qui ne leur permet pas de contribuer significativement au but poursuivi, mais de plus, ils font face à un nombre colossal de PDI dans leurs pays. Il est donc essentiel que le problème des PDI soit envisagé sous l'angle de la solidarité au sein de la communauté internationale afin d'alléger le fardeau économique et social qui pèse notamment sur les pays pauvres.

Avant tout, il est nécessaire de bien connaître les besoins des PDI pour voir comment le droit peut y répondre. Par sa seule existence, un instrument universel juridiquement contraignant consacré aux PDI atteste d'un sens des responsabilités mais, plus important, oblige les États, non seulement à étendre la protection internationale aux PDI, mais également à se doter des moyens nécessaires pour alléger les souffrances des PDI dans leurs propres pays. Autrement dit, un traité ayant force obligatoire exige de la part des parties à cet instrument qu'elles s'y conforment. Étant donné les difficultés sociales et économiques de la plupart des États confrontés à des PDI, la question de l'aide financière est essentielle. En effet, ceci permettrait même à des organisations mandatées pour répondre aux besoins des PDI, de solliciter à juste titre la communauté internationale afin de disposer de financements supplémentaires pour s'acquitter de leur mandat. Force est de reconnaître que le *nexus* entre mandat et financement a toujours été sujet à controverse car, même pour les réfugiés dont la protection découle d'un mandat internationalement reconnu, il y a eu des difficultés pour attirer les financements nécessaires. Pour autant, un instrument qui répartit clairement les obligations pesant sur les États peut faire toute la différence, en veillant à ce que les États se sentent tenus d'allouer davantage de moyens, au lieu de laisser la question du déplacement interne à la seule responsabilité interne des États concernés.

86 C. Phuong, *op. cit*. note 7, p. 26.

La Convention de Kampala oblige les États à s'attaquer au problème du déplacement interne grâce à la solidarité et au partage des responsabilités. Il ne fait aucun doute que cette approche fondée sur la solidarité et la responsabilité partagée peut réellement influencer l'approche globale du déplacement interne pour l'aborder comme un défi dont la solution repose sur la capacité des États de s'attaquer aux causes profondes du déplacement qui, le plus souvent, sont d'ordre économique, social et politique. Cette reconnaissance et cette compréhension exigeraient que la communauté internationale étende son assistance pour résoudre ces questions. Il convient également de noter que la Convention est particulièrement innovante, en ce qu'elle reconnaît que le déplacement peut être causé, outre par des conflits armés et des violations des droits de l'homme, par le changement climatique, les catastrophes naturelles et les projets de développement lesquels constituent aussi des motifs légitimes du déplacement. Après le cyclone Nargis et au vu des tergiversations et de l'intransigeance d'États qui, comme le Myanmar, ont hésité à accepter l'aide internationale[87], l'existence d'un instrument international contraignant permettrait, dans une large mesure, de contraindre les États à s'acquitter de leurs obligations internationales.

La question de la responsabilité de ceux qui causent le déplacement est l'un des autres aspects importants de la Convention de Kampala. La Convention reconnaît et affirme la possibilité de tenir des acteurs non étatiques responsables de violations des droits de l'homme. Elle exige des États parties qu'ils engagent des poursuites pénales contre ceux qui sont à l'origine du déplacement. Il s'agit là d'une avancée significative dans le cadre de l'évolution générale de la responsabilité en droit international[88]. Il faut reconnaitre que cette responsabilité pourrait être difficile à établir lorsque des États ne sont pas en capacité ou n'ont pas la volonté de l'engager. La Convention reconnaît toutefois cette lacune et dispose que les acteurs peuvent également être tenus responsables aux termes du droit international. Il s'ensuit que, lorsque des États n'ont pas la capacité ou la volonté d'engager des poursuites pénales aux termes de leur législation interne, il leur est toujours possible de faire appel à la Cour pénale internationale, pour autant que la Cour estime que l'affaire relève de sa compétence[89]. Ce progrès sur le front de la responsabilité doit être salué, essentiellement car les entreprises privées et les multinationales impliquées dans l'exploitation des ressources naturelles, notamment dans des pays déchirés par des conflits, ont parfois, pour leur permettre de réaliser leurs activités d'investissement, causé des déplacements massifs sans grand contrôle, ni au niveau interne, ni au niveau international. De la même façon, le fait que les États parties soient tenus d'apporter une compensation et de fournir « d'autres formes de réparations[90] » aux personnes affectées par les déplacements qu'ils ont causés, pourrait inciter les acteurs tant étatiques que non étatiques à prendre en compte la détresse de ceux qui sont susceptibles d'être déplacés en les consultant et en leur permettant de participer

87 Pour une vue d'ensemble, voir A. McCormick, *op. cit*. note 19, pp. 563-565.
88 Phil Orchard, « Regionalizing Protection: AU and ASEAN Responses to Mass Atrocity Crimes against Internally Displaced Persons », *Global Responsibility to Protect*, vol. 8, n° 2 et 3, 2016.
89 Voir notamment Convention de Kampala, art. 7, par. 4 et 5.
90 Voir notamment *ibid*., art. 12.

aux prises de décisions préalablement à la mise en œuvre de projets susceptibles de provoquer leur déplacement.

Conclusion

La Convention de Kampala est un instrument révolutionnaire. Il s'agit du premier[91] instrument contraignant de ce type négocié et adopté à un niveau régional, dans un cadre multilatéral d'élaboration du droit international pour s'attaquer au problème du déplacement interne. La Convention reconnaît et élargit les différentes causes du déplacement interne, comme les catastrophes naturelles, les conflits armés, les projets de développement et les situations de violence interne, pour n'en citer que quelques-unes. Elle reconnaît en outre que des acteurs non étatiques, tels des groupes armés, peuvent être à l'origine des déplacements, sans toutefois accorder quelque reconnaissance légale que ce soit à ces groupes qui défient les autorités des États dans leurs pays respectifs. Cette reconnaissance vise à permettre d'engager la responsabilité pénale individuelle de ces acteurs pour des actes qui peuvent constituer des infractions aux obligations consacrées par la Convention.

Cet article a également montré qu'en dépit des insuffisances que la Convention relève elle-même, la Convention de Kampala s'attaque aux problèmes posés par le déplacement et fixe des obligations à toutes les parties concernées, qu'il s'agisse des États, des déplacés internes et de la communauté internationale. Il s'agit là d'une avancée du droit international qu'il faut saluer car, justement, cet instrument montre la volonté des États de trouver, ensemble, des solutions au problème du déplacement forcé en réaffirmant et en définissant clairement la responsabilité première des États pour prévenir le déplacement de leurs propres citoyens. Il est clair que la Convention peut servir de boussole pour l'élaboration d'un instrument international plus complet permettant de trouver des solutions au problème du déplacement interne qui continue d'affecter des millions de personnes, partout dans le monde.

Les conflits en cours au Yémen, en Syrie et ailleurs, de même que l'exploitation sans précédent des ressources naturelles dans des pays comme la République démocratique du Congo[92], continuent d'engendrer des mouvements massifs de déplacements dans le monde. Aussi, la communauté internationale devrait s'appuyer sur des initiatives régionales et internationales, comme la Convention de Kampala, pour négocier un cadre juridique complet pour les PDI. En effet, de plus en plus, les États reconnaissent que le problème du déplacement n'est plus une situation temporaire, mais qu'il s'agit d'un problème qui va croissant et qui exige une solution durable. L'adoption d'un instrument juridique universel serait un premier pas vers une solution globale, politique et juridique, à ce problème.

91 Soulignons que le Protocole sur la protection et l'assistance à apporter aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays de la Conférence Internationale sur la Région des Grands Lacs a été le premier instrument sous-régional contraignant relatif aux PDI. Voir *op. cit*. note 52.

92 Voir, par exemple, International Center for Transitional Justice, *The Democratic Republic of Congo (DRC)*, disponible sur : www.ictj.org/our-work/regions-and-countries/democratic-republic-congo-drc.

REVUE INTERNATIONALE de la Croix-Rouge

RAPPORTS ET DOCUMENTS

Note sur la migration et le principe de non-refoulement

CICR, 2018

Texte original en anglais

La migration est un phénomène global, qui a un impact à l'échelle mondiale. La complexité croissante des schémas de mobilité est imputable à un certain nombre de facteurs : un grand nombre de personnes quittent ou sont forcées de quitter leur pays d'origine ; certains États ont durci leurs politiques migratoires en adoptant des mesures destinées à empêcher et à dissuader les étrangers d'entrer sur leur territoire comme à déposer des demandes d'asile ; et, au cours de leur itinéraire, les migrants se voient régulièrement obligés de traverser ou de contourner des conflits armés, des zones de violence en bandes organisées, ou des États en déliquescence. Souvent, les mouvements migratoires sont constitués à la fois de personnes ayant besoin d'une protection internationale et de personnes qui n'en ont pas besoin. Dans un tel contexte de flux migratoires « mixtes », le discours et les politiques actuels en matière de migration portent en grande partie sur la nécessité de distinguer, d'une part, les migrants « volontaires » et, d'autre part, les migrants « forcés », en particulier les réfugiés. Dans les faits, cependant, la distinction n'est pas si tranchée. En effet, les personnes qui ne sont pas considérées comme réfugiées peuvent néanmoins avoir besoin d'assistance et de protection, y compris contre le refoulement. En conséquence, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) applique une description large des « migrants », centrée sur leurs vulnérabilités plutôt que sur leur statut juridique. Ceci étant, il est important de rappeler que s'il existe un certain nombre de protections juridiques internationales que les États sont tenus d'accorder aux migrants, d'autres – notamment le statut de réfugié ou les formes subsidiaires de protection – dépendent des obligations conventionnelles et / ou de la législation nationale de l'État compétent, ainsi que de la situation propre à chaque individu.

Il est important de souligner que, bien que les États disposent du droit de réglementer la migration et de renvoyer hors de leur territoire les migrants qu'ils considèrent comme étant en situation irrégulière, il ne s'agit pas d'un droit absolu. Toute décision de renvoi d'un migrant doit s'exercer conformément à la législation interne et au droit international, y compris au principe de non-refoulement.

La présente note rappelle le fondement juridique du principe de non-refoulement dans différentes branches du droit international et présente la manière dont certains aspects de ce principe ont été interprétés par les États, les tribunaux, les organes conventionnels des droits de l'homme ou les organisations spécialisées. Elle s'attache également à expliquer, si besoin, comment, dans son dialogue avec les États et à propos de la migration, le CICR comprend le principe de non-refoulement.

Qu'est-ce que le non-refoulement ?

Le principe de non-refoulement interdit le transfert d'une personne d'une autorité à une autre s'il y a des motifs sérieux de penser qu'elle risque d'être soumise à des violations de certains de ses droits fondamentaux[1]. Cela est particulièrement reconnu lorsqu'il existe un risque de torture et d'autres formes de mauvais traitements, de privation arbitraire de la vie ou de persécution du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, bien qu'un certain nombre d'autres motifs puissent également être invoqués en fonction des traités ratifiés par les États concernés.

Le principe de non-refoulement est explicitement prévu par le droit international humanitaire (DIH), le droit international des réfugiés et le droit international des droits de l'homme (DIDH) avec, cependant, un champ d'application différent pour chacune de ces branches du droit. Selon le point de vue du CICR, le fondement du principe de non-refoulement est également devenu une règle de droit international coutumier[2].

Le principe de non-refoulement interdit le transfert de personnes et ce, que le risque de violations des droits fondamentaux émane d'acteurs étatiques comme

1 Aux fins de la présente note, le terme « transfert » fait référence à tout acte par lequel la compétence ou le contrôle dont relève un individu passe d'une autorité à une autre (ce qui inclut le renvoi, l'expulsion, l'extradition, l'éloignement du territoire ou tout acte similaire, quel que soit sa désignation).

2 Voir CICR, *Commentaire à la Première Convention de Genève : Convention (I) de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne*, 2e édition (parue en anglais et à paraître en français), par. 709. Voir aussi Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), *Avis consultatif sur l'application extra-territoriale des obligations de non-refoulement en vertu de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et de son Protocole de 1967*, 2007, par. 15 et 21 ; Court of Final Appeal of the Hong Kong Special Administrative Region, *Case of C, KMF, BF and Director of Immigration / Secretary for Security*, FACV 18, 19 & 20/2011, Intervenor's Case, 31 janvier 2013, par. 28 à 71 ; Sir Elihu Lauterpacht et Daniel Bethlehem, « Avis sur la portée et le contenu du principe du non-refoulement », *in* Erika Feller, Volker Türk et Frances Nicholson, *La protection des réfugiés en droit international*, Larcier, Bruxelles, 2008, pp. 119 à 197. Certains États semblent toutefois être en désaccord avec cette conclusion, ou se considérer comme opposants tenaces sur certains aspects (à savoir, non liés par la norme coutumière). Voir, par exemple, James C. Hathaway, « Leveraging Asylum », *Texas International Law Journal*, vol. 45, nº 3, 2010.

non étatiques. Si des acteurs non étatiques sont à l'origine d'un tel risque, il doit être prouvé que les autorités de l'État de retour « n'avaient pas la capacité ou la volonté de protéger » la personne[3]. Dans de tels cas surtout, la question peut se poser de savoir s'il existe une possibilité de fuite ou de réinstallation interne qui peut être prise en compte dans l'évaluation du non-refoulement[4].

Motifs pour empêcher un transfert selon le principe de non-refoulement

Au titre du droit des réfugiés, la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et son Protocole de 1967 interdisent le refoulement de réfugiés et demandeurs d'asile vers des territoires où leur vie ou leur liberté seraient menacées du fait de leur race, de leur religion, de leur nationalité, de leur appartenance à un certain groupe social ou de leurs opinions politiques (c'est-à-dire en cas de persécution)[5]. Des normes similaires figurent dans des instruments régionaux ayant ou non force obligatoire[6], dont certains ont d'ailleurs un champ d'application plus large et prévoient les risques liés aux événements portant sérieusement atteinte à l'ordre public (ce qui couvrirait les conflits armés ; voir ci-dessous). Cette interdiction s'applique aux réfugiés et aux demandeurs d'asile, que leur statut ait été ou non reconnu de manière formelle. Selon le droit des réfugiés, le principe de non-refoulement prévoit une exception lorsqu'un réfugié constitue un danger pour la sécurité du pays où il se trouve ou s'il a été

3 Voir Comité des droits de l'homme des Nations Unies, *Dawood Khan c. Canada*, Décision, Communication n° 1302/2004, 10 août 2006, par. 5.6 ; Comité des droits de l'enfant, Observation générale n° 6 (2005), document des Nations Unies CRC/GC/2005/6, 1er septembre 2005, par. 27 ; HCR, *Principes directeurs sur la protection internationale n° 12 : Demandes de statut de réfugié liées aux situations de conflit armé et de violence relevant de l'Article 1A(2) de la Convention de 1951 et/ou du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés et des définitions régionales du statut de réfugié*, document des Nations Unies HCR/GIP/16/12, 2 décembre 2016 (« Principes directeurs du HCR sur la protection internationale n° 12 »), par. 30 ; Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), *Affaire Salah Sheekh c. Pays-Bas*, Requête n° 1948/04, Arrêt, 11 janvier 2007, par. 137 ; Union européenne (UE), Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (refonte), 13 décembre 2011 (« Directive 2011/95/UE »), art. 6 c) ; voir aussi, de manière plus limitée, Comité contre la torture, Observation générale n° 2, « Application de l'article 2 par les États parties », document des Nations Unies CAT/C/GC/2, 24 janvier 2008, par. 18.

4 Voir, par exemple, Principes directeurs du HCR sur la protection internationale n° 12, *op. cit.* note 3, par. 40-43 ; Directive 2011/95/UE, *op. cit.* note 3, art. 8 ; CEDH, *Salah Sheekh c. Pays-Bas*, Requête n° 1948/04, Arrêt, 11 janvier 2007, par. 141. Pour une analyse plus approfondie, voir plus loin la section « Où et quand le principe de non-refoulement s'applique-t-il ? ».

5 Convention relative au statut des réfugiés, 189 RTNU 150, 28 juillet 1951 (entrée en vigueur le 22 avril 1954) (« Convention de 1951 sur les réfugiés »), art. 33 ; Protocole relatif au statut des réfugiés, 606 RTNU 267, 31 janvier 1967 (entrée en vigueur le 4 octobre 1967).

6 Convention de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique, 1001 RTNU 45, 10 septembre 1969 (entrée en vigueur le 20 juin 1974), art. II 3) ; Convention américaine relative aux droits de l'homme, 22 novembre 1969 (entrée en vigueur le 18 juillet 1978), art. 22 8) ; Déclaration de Carthagène sur les réfugiés, Colloque sur les questions relatives à la protection internationale en Amérique centrale, au Mexique et au Panama, 22 novembre 1984 (« Déclaration de Carthagène »), art. III 3) ; Principes de Bangkok sur le statut et le traitement des réfugiés (« Principes de Bangkok »), 24 juin 2001, art. III 1).

l'objet d'une condamnation définitive pour un crime ou délit particulièrement grave[7]. En tant que limite à la règle générale, cette exception requiert cependant une interprétation restrictive[8]. En outre, contrairement au droit des réfugiés, le principe de non-refoulement tel qu'il est prévu par le DIDH n'autorise aucune exception ou dérogation et est accordé à chaque individu, quel que soit son statut juridique. Ceci implique qu'un transfert peut être interdit par le DIDH, même lorsque le droit des réfugiés autoriserait le refoulement de la personne.

Le refoulement est proscrit par le droit des droits de l'homme pour un certain nombre de motifs. Les protections les plus fortes s'appliquent lorsqu'il existe un risque que la personne soit soumise à la torture (aux termes de la Convention contre la torture), à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, ou à une privation arbitraire de la vie (motifs énoncés expressément dans les instruments de DIDH régionaux)[9]. Selon le Comité des droits de l'homme des Nations Unies et la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après, la « CEDH »), le non-refoulement est partie intégrante des protections prévues contre la torture et les autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ou la privation arbitraire de la vie, même lorsque le traité concerné ne l'énonce pas expressément[10] et la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme des Nations Unies a également établi que le principe était coutumier pour ce qui concerne ces motifs[11]. De surcroît, plusieurs instruments régionaux et internationaux ainsi que des juridictions régionales et des organes conventionnels étendent l'interdiction de renvoi à d'autres motifs, notamment le risque d'être victime de disparition forcée[12], d'être condamné à la peine de mort[13], d'être jugé par un tribunal d'exception ou *ad*

7 Convention de 1951 sur les réfugiés, art. 33 2).

8 Voir Andreas Zimmermann et Philipp Wennholz, « Article 33 (2) », *in* Andreas Zimmermann (directeur de publication), *The 1951 Convention on the Status of Refugees and its 1967 Protocol: A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2011, par. 2.

9 Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, 1465 RTNU 85 (« Convention contre la torture »), 10 décembre 1984, art. 3 ; Convention interaméricaine pour la prévention et la répression de la torture, Série des traités de l'OEA n° 67, 9 décembre 1985 (entrée en vigueur le 28 février 1987), art. 13 4) ; Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, 2000/C 364/01, 18 décembre 2000, art. 19 2).

10 Comité des droits de l'homme des Nations Unies, Observation générale n° 20 sur l'article 7, 10 mars 1992, par. 9 ; Comité des droits de l'homme des Nations Unies, Observation générale n° 31, document des Nations Unies CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 mai 2004, par. 12 ; CEDH, *Soering c. Royaume-Uni*, Requête n° 14038/88, Arrêt, 7 juillet1989, par. 88-91.

11 Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme des Nations Unies, Résolution 2005/12, « Transfert de personnes », document des Nations Unies E/CN.4/2006/2, 12 août 2005, p. 25, par. 3.

12 Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, 2006, art. 16 1) ; en outre, le Comité des droits de l'homme considère la disparition forcée comme un acte de torture ou de traitement cruel, inhumain ou dégradant (voir Comité des droits de l'homme des Nations Unies, *Grioua c. Algérie*, Communication n° 1327/2004, document des Nations Unies CCPR/C/90/D/1327/2004, 16 août 2007, par. 7.6, 7.7 et les références qui y figurent), ce qui inclurait le risque de disparition forcée dans l'interdiction de transfert lorsqu'il existe un risque de torture ou d'autres formes de mauvais traitements.

13 Le transfert d'un individu vers un État où il se trouve exposé au risque réel d'être condamné à mort est interdit si a) l'État procédant au transfert a lui-même aboli la peine de mort, ou b) il existe un risque réel de condamnation à la peine de mort à l'issue d'un procès inéquitable. Voir Comité des droits de l'homme des Nations Unies, *Kwok Yin Fong c. Australie*, document des Nations Unies CCPR/

hoc[14], de subir un déni de justice flagrant[15], ou du recrutement de mineurs et de leur participation à des hostilités[16]. Certaines juridictions régionales ont également estimé que les cas de maladie grave peuvent donner lieu à une interdiction de renvoyer une personne dans des cas exceptionnels, si l'éloignement risque d'entraîner « un déclin grave, rapide et irréversible de son état de santé entraînant des souffrances intenses ou […] une réduction significative de son espérance de vie[17] ». Par ailleurs, le CICR est conscient que l'application ou non de certains des motifs susmentionnés dépend de la ratification des traités pertinents par l'État concerné.

Le DIH énonce de solides interdictions contre les transferts de détenus et de personnes protégées qui enfreindraient le principe de non-refoulement en période de conflit armé international[18]. Du point de vue du CICR, dans les conflits armés non internationaux, il convient d'interpréter les protections fondamentales prévues par l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève comme interdisant aux parties au conflit de transférer des personnes se trouvant en leur pouvoir à une autre autorité lorsque ces personnes risqueraient de subir une violation de ces droits fondamentaux une fois transférées[19]. Le non-refoulement au titre du DIH ne s'applique qu'en situation de conflit armé. Si le principe de non-refoulement prévu par le DIH peut, dans certaines circonstances, être également pertinent dans le contexte de la migration[20], il ne sera pas discuté plus avant dans la présente note, qui se concentre principalement sur le droit international des réfugiés et des droits de l'homme[21].

C/97/D/1442/2005, 23 novembre 2009, par. 9.4 et 9.7. Voir aussi CEDH, *Al-Saadoon c. Royaume-Uni*, Requête n° 61498/08, Arrêt, 2 mars 2010, par. 137.

14 Convention interaméricaine pour la prévention et la répression de la torture, *op. cit.* note 9, art. 13 4).

15 CEDH, *Othman (Abu Qatada) c. Royaume-Uni*, Requête n° 8139/09, Arrêt, 17 janvier 2012, par. 258, et les références qui y figurent ; voir aussi Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme des Nations Unies, *op. cit.* note 11, p. 26, par. 8.

16 Voir Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, Observation générale n° 6 (2005), *op. cit.* note 3, par. 28, qui prévoit que, compte tenu du risque élevé de dommage irréparable attentatoire à leurs droits fondamentaux, en particulier le droit à la vie, les États ne doivent pas renvoyer un enfant vers un État « où il court le risque réel d'être recruté – en tant que combattant ou pour fournir des services sexuels à des militaires – ou d'être amené à participer directement ou indirectement aux hostilités – en tant que combattant ou en accomplissant d'autres tâches à caractère militaire ».

17 CEDH, *Affaire Paposhvili c. Belgique*, Requête n° 41738/10, Arrêt, 13 décembre 2016, par. 183 ; CEDH, *N. c. Royaume-Uni*, Arrêt, Requête n° 26565/05, 27 mai 2008, par. 42 ; voir aussi Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Rights and Guarantees of Children in the Context of Migration and/or in Need of International Protection*, Avis consultatif OC-21/14, Série A n° 21, 19 août, 2014, par. 229.

18 Convention (III) de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre du 12 août 1949, 75 RTNU 135 (entrée en vigueur le 21 octobre 1950) (« CG III »), art. 12 ; Convention (IV) de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre du 12 août 1949, 75 RTU 287 (entrée en vigueur le 21 octobre 1950) (« CG IV »), art. 45, alinéas 3 et 4.

19 CICR, *Commentaire à la Première Convention de Genève*, *op. cit.* note 2, par. 708.

20 Voir, en particulier, CG IV, art. 45, alinéa 4.

21 Pour une analyse plus approfondie du point de vue du CICR sur l'interdiction du refoulement dans les conflits armés non internationaux, voir CICR, *Commentaire à la Première Convention de Genève*, *op. cit.* note 2, par. 708-718. Pour des analyses générales concernant les transferts de détenus en temps de conflit armé, voir Cordula Droege, « Transfers of Detainees: Legal Framework, Non-Refoulement and Contemporary Challenges », *International Review of the Red Cross*, vol. 90, n° 871, septembre 2008, p. 675 ; Laurent Gisel, « The Principle of Non-Refoulement in Relation to Transfers », *in La détention en conflit armé, Actes du Colloque de Bruges*, 2015, p. 113 et s. et 117-120. Concernant la manière dont le DIH protège les migrants, voir Helen Obregón Giesseken, « The Protection of Migrants under International Humanitarian Law », dans ce numéro de la *Sélection française* de la *Revue*.

Le principe de non-refoulement inclut également l'interdiction de transférer une personne vers un territoire où il existe un risque que l'autorité de destination transfère la personne à une autorité tierce en violation du principe de non-refoulement (ce qui est également appelé refoulement secondaire, indirect ou en chaîne)[22].

Transfert vers des lieux affectés par des conflits armés

La question de savoir si le principe de non-refoulement protège les individus d'un transfert vers des lieux affectés par une violence « généralisée » ou « aveugle »[23], notamment les pays en proie à des conflits armés, a fait l'objet de débat. En principe, le simple fait qu'une personne ait fui un territoire affecté par un conflit armé, ou qu'elle ait fui un contexte de violence aveugle ou généralisée, ne modifie pas l'évaluation qui détermine si cette personne peut prétendre au statut de réfugié conformément à la Convention de 1951 sur les réfugiés ou si elle relève de l'interdiction de refoulement au titre du DIDH : cette évaluation doit se faire sur la base des critères définis par chaque branche du droit[24]. Certains instruments relatifs aux droits de l'homme soulignent qu' « un ensemble de violations systématiques graves, flagrantes ou massives des droits de l'homme » ou de « violations graves du droit international humanitaire » doivent être prises en compte dans l'évaluation de non-refoulement[25]. En outre, en période de conflit armé, des communautés ou des groupes entiers peuvent courir le risque d'être persécutés sur la base d'un motif discriminatoire ou d'être systématiquement soumis à des violations de leurs droits fondamentaux ou exposés au danger de subir de telles violations ; ces groupes peuvent donc prétendre à la protection internationale[26]. En même temps, le CICR admet que ce n'est pas chaque personne fuyant un conflit armé qui a une crainte fondée d'être persécutée

22 Comité des droits de l'homme des Nations Unies, Observation générale n° 31, *op. cit*. note 10, par. 12 ; Comité contre la torture, « Observation générale du Comité contre la torture sur l'application de l'article 3 dans le contexte de l'article 22 de la Convention contre la torture », document des Nations Unies A/53/44, Annexe IX, 21 novembre 1997, par. 2 et 3 ; CEDH, *Hirsi Jamaa et autres c. Italie*, Requête n° 27765/09, Arrêt, 23 février 2012, par. 147. Voir aussi C. Droege, *op. cit*. note 21, p. 677.

23 Pour une explication des termes « violence généralisée » ou « violence aveugle », voir Principes directeurs du HCR sur la protection internationale n° 12, *op. cit*. note 3, par. 71-73 (violence généralisée) et note de bas de page 17 (violence aveugle).

24 La pratique des États diverge sur la question de savoir si les personnes fuyant un conflit armé sont tenues de démontrer un risque de persécution supérieur ou au-dessus de celui d'autres personnes fuyant le même contexte. Toutefois, ni la formulation, ni le contexte, ni l'objet et le but de la Convention de 1951 sur les réfugiés ne semblent aller dans le sens d'une exigence de « risque différentiel » concernant les personnes fuyant un conflit armé. Voir l'analyse de la pratique pertinente des États dans Andreas Zimmermann et Claudia Mahler, « Art. 1 A par. 2 », *in* Andreas Zimmermann (dir.), *op. cit*. note 8, par. 315-318. Pour une analyse plus approfondie, voir Principes directeurs du HCR sur la protection internationale n° 12, *op. cit*. note 3, par. 22 et 23 ; Guy S. Goodwin-Gill et Jane McAdam, *The Refugee in International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2007, pp. 126-128.

25 L'article 16, 2) de la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, 20 décembre 2006 (entrée en vigueur le 23 décembre 2010) fait référence aux deux cas de figure ; l'article 3, 2) de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants fait référence au premier.

26 Voir A. Zimmermann et C. Mahler, *op. cit*. note 24, par. 311-313 ; Principes directeurs du HCR sur la protection internationale n° 12, *op. cit*. note 3, par. 17 et 18 ; CEDH, *Affaire N. A. c. Royaume-Uni*, Requête n° 25904/07, Jugement, 17 juillet 2008, par. 116.

pour l'un des motifs reconnus dans la Convention de 1951 sur les réfugiés[27], ou dont on peut dire qu'elle est confrontée à un risque réel de violations de ses droits fondamentaux comme l'exigent les critères pour une demande de non-refoulement au titre du DIDH[28]. Cependant, le CICR observe que la Convention de l'OUA de 1969 régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique et la Déclaration de Carthagène sur les réfugiés de 1984, élaborée dans le contexte de l'Amérique centrale et de l'Amérique du Sud, ont un champ d'application relativement étendu eu égard aux personnes protégées contre le non-refoulement. Outre l'interdiction de non-refoulement inscrite dans la Convention de 1951 sur les réfugiés, ces instruments reconnaissent une interdiction de renvoyer des personnes qui ont fui des contextes dans lesquels le danger n'est pas tant individualisé que lié aux situations, tels que des conflits armés ou d'autres circonstances perturbant gravement l'ordre public[29]. Dans le cadre de l'Union européenne, les « civils » qui ne peuvent prétendre au statut de réfugié peuvent bénéficier de la « protection subsidiaire » s'ils sont confrontés à « des menaces graves et individuelles contre la vie ou la personne […] en raison d'une violence aveugle en cas de conflit armé interne ou international », ce qui inclut la protection contre le refoulement[30]. La CEDH a reconnu une interdiction de renvoyer des individus vers « les cas les plus extrêmes de violence généralisée, où ils courent un risque réel de subir de mauvais traitements [ou des violations du droit à la vie] de par le seul fait qu'ils se trouveront exposés à une telle violence lors du retour [traduction CICR][31] ».

Dans différents contextes, les États ont envisagé le renvoi d'individus vers des pays affectés par des conflits armés lorsque le conflit avait évolué et que certaines zones du territoire de l'État étaient considérées comme « sûres ». Le CICR soutient le point de vue selon lequel de telles possibilités de fuite ou de réinstallation interne ne

27 Le HCR souligne cependant que, selon son expérience, « [c]ibler des personnes, ainsi que des zones et des populations entières, a souvent des objectifs et des liens ethniques, religieux et/ou politiques ». Principes directeurs du HCR sur la protection internationale n° 12, *op. cit.* note 3, par. 36.

28 Voir CEDH, *N. A. c. Royaume-Uni*, *op. cit.* note 26, par. 114 et 115 ; CEDH, *S. K. c. Russie*, Requête n° 52722/15, Jugement, 14 février 2017, par. 55.

29 La Déclaration de Carthagène n'est pas juridiquement contraignante, mais elle a servi d'orientation à la pratique et à la législation des États d'Amérique centrale et d'Amérique du Sud. Voir Principes directeurs du HCR sur la protection internationale n° 12, *op. cit.* note 3, par. 63.

30 Directive 2011/95/UE, *op. cit.* note 3, art. 15 c). Cette disposition a été interprétée comme exigeant un tel degré de violence aveugle pour établir qu'il y a bien un risque pour l'individu que chaque citoyen se trouverait exposé à un risque réel de subir une atteinte grave « du seul fait de sa présence sur le territoire ». Cour de justice, *Elgafaji c. Staatssecretaris van Justitie*, Affaire n° C-465/07, 17 février 2009, par. 35. Si la « protection subsidiaire » est accordée à une personne en vertu de la Directive 2011/95/UE, l'article 21 de cette dernière réitère : « Les États membres respectent le principe de non-refoulement en vertu de leurs obligations internationales ». À cet égard, la jurisprudence de la CEDH mentionnée à la note qui suit est particulièrement importante.

31 CEDH, *N. A. c. Royaume-Uni*, *op. cit.* note 26, par. 115 ; CEDH, *S. K. c. Russie*, *op. cit.* note 28, par. 55-63. Dans l'affaire *S. K. c. Russie*, la Cour a reconnu que la situation qui régnait en Syrie, en particulier à Alep en 2015-17, constituait un tel cas extrême de violence généralisée, et a constaté que « différentes parties belligérantes recourent à des moyens et à des tactiques de guerre qui exposent les civils à des risques accrus, ou ciblent directement les civils. Au vu des éléments dont la Cour dispose, il est notamment question d'un usage systématique de la force, de cas récents d'offensives aveugles et d'attaques contre des civils et des biens de caractère civil [traduction CICR] » (par. 61). Un autre cas extrême de violence généralisée a été établi pour Mogadiscio en 2010. Voir CEDH, *affaire Sufi et Elmi c. Royaume-Uni*, Requêtes n^{os} 8319/07 et 11449/07, Jugement, 28 novembre 2011, par. 248.

peuvent être réputées exister que s'il est possible pour l'individu, sur le plan juridique et sur le plan pratique, d'accéder en toute sécurité à la zone « sûre », et s'il serait raisonnable, c'est-à-dire pas excessivement difficile pour la personne d'y séjourner. À tout le moins, l'individu devrait être protégé effectivement des risques de violations de ses droits fondamentaux qui l'avaient initialement forcé à fuir et avaient justifié sa demande initiale de non-refoulement, ou d'autres risques qui justifieraient une demande de non-refoulement. Il a par ailleurs été avancé qu'une alternative de fuite interne n'est raisonnable que si la personne peut mener une vie relativement normale dans la nouvelle zone[32]. À cet égard, dans les États affectés par des conflits armés, la possibilité de refouler des personnes vers certaines zones de l'État peut exister si le conflit ne concerne qu'une partie spécifique du territoire, tandis que d'autres parties de l'État demeurent largement épargnées. Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) émet la mise en garde selon laquelle, dans d'autres cas, le refoulement n'est ni pertinent ni raisonnable du fait que les situations de conflit armé « se caractérisent souvent par des combats généralisés, sont fréquemment fluides, avec des lignes de front qui évoluent et / ou des escalades de la violence, et impliquent souvent un ensemble d'acteurs étatiques et non étatiques, qui ne sont pas toujours aisément identifiables et qui mènent leurs opérations dans des zones géographiques diverses[33] ».

Où et quand le principe de non-refoulement s'applique-t-il ?

Au titre du droit international des réfugiés, le principe de non-refoulement « s'applique partout où l'État exerce son autorité, y compris à la frontière, en haute mer ou sur le territoire d'un autre État », le critère décisif étant de savoir si les personnes « sont placées sous l'autorité et le contrôle effectif de cet État »[34]. Des positions similaires ont été adoptées par des juridictions régionales des droits de l'homme et des organes conventionnels des droits de l'homme[35]. Par conséquent, le CICR comprend que la question centrale permettant de déterminer si un État est lié par le

32 Voir HCR, *Principes directeurs sur la protection internationale n° 4 : « La possibilité de fuite ou de réinstallation interne » dans le cadre de l'application de l'Article 1A(2) de la Convention de 1951 et/ou du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés*, document des Nations Unies HCR/GIP/03/04, 23 juillet 2003, par. 22-30. La question de savoir quels droits civils, politiques, économiques et sociaux doivent être respectés, protégés ou garantis pour qu'une réinstallation interne ne soit pas « excessivement difficile » fait cependant l'objet de débat. Pour une analyse de la jurisprudence pertinente, voir Andreas Zimmermann et Claudia Mahler, « Part Two General Provisions, Article 1 A, par. 2 », *in* A. Zimmermann (dir.), *op. cit.* note 8, par. 645-662 ; et G. S. Goodwin-Gill et J. McAdam, *op. cit.* 24, pp. 123-126.

33 Principes directeurs du HCR sur la protection internationale n° 12, *op. cit.* note 3, par. 40.

34 HCR, *Avis consultatif sur l'application extra-territoriale des obligations de non-refoulement en vertu de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et de son Protocole de 1967*, janvier 2007, par. 24 et 43.

35 Comité contre la torture, *J. H. A. c. Espagne*, Communication n° 323/2007, 21 novembre 2008, par. 8.2 ; Comité des droits de l'homme des Nations Unies, Observation générale n° 31, *op. cit.* note 10, par. 10 ; CEDH, *Hirsi Jamaa et autres c. Italie*, *op. cit.* note 22, par. 72, 74 et 136. Pour une analyse plus approfondie, voir Tilman Rodenhäuser, « Another Brick in the Wall: Carrier Sanctions and the Privatization of Immigration Control », *International Journal of Refugee Law*, vol. 26, n° 2, 2014, pp. 242-245.

principe de non-refoulement est celle de savoir si les personnes concernées relèvent de sa juridiction, c'est-à-dire si elles se trouvent sur le territoire, dans la mer territoriale[36] ou sous le contrôle effectif de cet État[37]. Par exemple, si des migrants se trouvent dans la mer territoriale d'un État ou dans la mesure où un État exerce un contrôle effectif sur des individus se trouvant à bord d'une embarcation, lors de leur interception ou d'opérations de secours (y compris en haute mer), celui-ci sera lié par le principe de non-refoulement. C'est là un point crucial, le premier contact entre migrants et autorités nationales se produisant de plus en plus souvent hors du territoire terrestre d'un État. Une fois que l'État exerce sa compétence sur un individu, il lui appartient d'évaluer – au cas par cas – si l'individu se trouverait ou non exposé à un risque de violation de ses droits fondamentaux lors du renvoi (voir la partie relative aux garanties procédurales ci-dessous).

L'application du principe de non-refoulement à l'admission et au non-refus d'admission à la frontière est le plus souvent reconnue aujourd'hui. L'interdiction du refoulement à la frontière a été intégrée au principe de non-refoulement dans plusieurs instruments majeurs relatifs à la protection des réfugiés, postérieurs à la Convention de 1951 sur les réfugiés[38]. Cela est également corroboré par un certain nombre de conclusions du Comité exécutif du HCR, y compris pour ce qui concerne la migration par voie maritime, ainsi que par des juridictions régionales des droits de l'homme et des organes conventionnels[39]. Il convient cependant de souligner que le seul fait de refuser l'entrée ou de renvoyer un bateau en haute mer n'enfreint pas nécessairement le principe de non-refoulement si cela n'a pas pour effet ou conséquence de renvoyer les personnes là où elles pourraient se trouver menacées. Refuser l'entrée ou le débarquement aurait l'effet pratique du refoulement si cela ne laissait aux personnes d'autre alternative que le retour vers un État dans lequel il y a des motifs sérieux de penser que la personne risque d'être victime de violations de ses droits fondamentaux. Cela serait le cas, par exemple, si le port d'escale suivant du bateau se trouve dans un pays dans lequel la personne encourt un risque de violations de ses droits fondamentaux, y compris *via* le refoulement secondaire. L'applicabilité du principe de non-refoulement aux opérations d'interdiction (également appelées opérations d'interception ou, selon l'expression anglaise, de « push-back ») et aux

36 Selon l'article 2 1) de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 (entrée en vigueur le 16 novembre 1994) : « La souveraineté de l'État côtier s'étend, au-delà de son territoire et de ses eaux intérieures et, dans le cas d'un État archipel, de ses eaux archipélagiques, à une zone de mer adjacente désignée sous le nom de mer territoriale ».

37 Il convient cependant de noter que, bien que l'application extra-territoriale du principe de non-refoulement en vertu du droit des droits de l'homme recueille une large adhésion, elle reste contestée par un petit nombre d'États.

38 Assemblée générale des Nations Unies, Déclaration sur l'asile territorial, document des Nations Unies A/RES/2312(XXII), 14 décembre 1967, art. 3 1) ; Convention de l'OUA de 1969 régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique, *op. cit*. note 6, art. II 3) ; Déclaration de Carthagène, *op. cit*. note 6, art. III 5) ; Principes de Bangkok *op. cit*. note 6, art. 3 1).

39 Voir, par exemple, Conclusion du Comité exécutif du HCR n° 6 (XXVIII), 1977, par. c) ; Conclusion du Comité exécutif du HCR n° 15 (XXX), 1979, par. c) ; Conclusion du Comité exécutif du HCR n° 22 (XXXII), 1981, Section II ; Conclusion du Comité exécutif du HCR n° 53 (XXXIX), 1988, par. 1. En outre, comme on l'a vu dans les références indiquées à la note 35, les États sont dans l'obligation de protéger les individus du refoulement une fois que ces derniers relèvent de leur autorité.

opérations de secours en haute mer est également généralement admise[40]. Toutefois, l'application pratique du principe de non-refoulement dans de tels cas est souvent moins clairement définie. Le CICR est notamment conscient du fait qu'un certain nombre d'interrogations demeurent sur la question de savoir à quel moment les personnes sont considérées comme relevant de l'autorité d'un État.

Bien que les États n'aient pas l'obligation générale d'accorder l'admission ou le débarquement sur leur territoire, il est avancé qu'en application du droit international des refugiés, les États devraient garantir l'admission des demandeurs d'asile, du moins temporairement, afin de mener une procédure juste et efficace de détermination de leur statut et de leurs besoins de protection[41]. Comme il est souligné plus loin, le DIDH exige des États qu'ils accordent des garanties procédurales au moment de l'évaluation d'une demande de protection présentée par toute personne relevant de leur compétence, cette évaluation étant généralement effectuée sur le territoire d'un État. S'il s'avère qu'une personne se trouverait exposée à un risque à son retour, l'État doit adopter des mesures qui ne constituent pas un refoulement (à savoir accorder le statut de réfugié ou la protection temporaire, ou renvoyer la personne vers un pays tiers sûr).

Outre l'interdiction des mesures directes de transfert d'une personne vers un lieu où il y a des motifs sérieux de croire qu'elle risque d'être soumise à des violations de ses droits fondamentaux, il a également été avancé que le principe de non-refoulement interdit les mesures indirectes ou déguisées qui auraient le même effet (également désignées par l'expression « refoulement constructif »[42]). En effet, le CICR serait d'avis que, dans le cas où un État ne peut renvoyer un individu de manière licite, le principe de non-refoulement devrait être interprété comme interdisant également les mesures indirectes visant à contourner cette interdiction. Cela signifierait que les États ne peuvent créer des conditions qui laissent un individu protégé par le principe de non-refoulement sans autre alternative que le retour[43].

40 Commission interaméricaine des droits de l'homme, *Comité haïtien des droits de l'homme et autres c. États-Unis d'Amérique*, Rapport n° 51/96, 13 mars 1997, par. 171 ; CEDH, *Hirsi Jamaa et autres c. Italie*, *op. cit.* note 22, par. 77 et 78 ; Conclusion du Comité exécutif du HCR n° 97 (LIV), 2003, préambule et par. a).

41 Voir, par exemple, Conclusion du Comité exécutif du HCR n° 81 (XLVIII), 1997, par. h) ; Conclusion du Comité exécutif du HCR n° 82 (XLVIII), 1997, par. ii) ; Conclusion du Comité exécutif du HCR n° 85 (XLIX), 1998, par. q) ; Conclusion du Comité exécutif du HCR n° 99 (LV), 2004, par. l). Voir aussi A. Zimmermann et P. Wennholz, *op. cit.* note 8, par. 105-109.

42 Voir, par exemple, Walter Kälin, Martina Caroni et Lukas Heim, « Article 33 1) », *in* A. Zimmermann (directeur de publication), *op. cit.* note 8, par. 111.

43 Voir Comité contre la torture, *General Comment No. 4 (2017) on the Implementation of Article 3 of the Convention in the Context of Article 22*, 9 février 2018, par. 14. De même, selon la Commission du droit international, « toute forme d'expulsion déguisée d'un étranger est interdite » aux termes du droit international. Voir Commission du droit international, *Texte des projets d'article et commentaires y relatifs, L'expulsion des étrangers*, document des Nations Unies A/69/10, 2014, Article 10. Cette interdiction est étayée par la jurisprudence du Tribunal des réclamations Iran-États-Unis (voir références dans *ibid*., par 4 et 5 sur l'article 10) et la Commission des réclamations Érythrée-Éthiopie (voir *Sentence partielle*, Réclamations civiles – Réclamation de l'Éthiopie n° 5, La Haye, 17 décembre 2004, par. 125 à127). En même temps, certains États ont posé la question de savoir si les « expulsions déguisées » sont interdites par le droit international, tandis que d'autres considèrent nécessaire de clarifier davantage la portée de cette interdiction. Voir Commission du droit international, *Expulsion des étrangers, observations et informations communiquées par les gouvernements*, document des

Aspects procéduraux du non-refoulement

Il découle de l'obligation de non-refoulement qu'un État qui prévoit de renvoyer un migrant doit évaluer avec soin et en toute bonne foi s'il y a des motifs sérieux de penser que celui-ci court le risque d'être victime de violation de ses droits fondamentaux. Les politiques et les pratiques du pays de retour, ainsi que les circonstances particulières au migrant concerné, doivent être considérées pour une évaluation appropriée[44]. La personne ne doit pas être refoulée si des motifs sérieux de penser qu'elle risque d'être soumise à une violation de ses droits fondamentaux sont établis.

Conformément au DIDH, une personne qui a des motifs d'invoquer une violation de ses droits, a droit à l'octroi d'un recours effectif[45]. Dans le contexte du non-refoulement, le droit à un recours désigne le droit de contester le renvoi ou le transfert devant une instance indépendante et impartiale[46].

De l'expérience du CICR, pour une évaluation efficace et conforme au principe de non-refoulement, il est essentiel que les garanties procédurales minimales suivantes soient en place :

i) la communication en temps opportun à la personne intéressée des informations concernant le renvoi ou le transfert, dans un langage qu'elle comprend ;

ii) l'opportunité pour la personne intéressée d'exprimer auprès d'une instance indépendante et impartiale, toute crainte qu'elle pourrait avoir concernant le renvoi ou le transfert et d'expliquer les raisons pour lesquelles elle se trouverait exposée à un risque ;

iii) la suspension du transfert pendant l'examen du bien-fondé des craintes de la personne, en raison du préjudice irréparable qui serait causé s'il était établi que la personne encourt bel et bien un risque[47].

Nations Unies A/CN.4/669, 21 mars 2014 ; voir aussi Comité contre la torture, *Written Submissions on the Draft Revised General Comment on the Implementation of Article 3 of the Convention in the Context of Article 22*, disponible sur : www.ohchr.org/EN/HRBodies/CAT/Pages/Submissions2017.aspx (en anglais uniquement) (toutes les références Internet ont été consultées en février 2018).

44 Si le CICR effectue des visites de détention dans l'État de destination potentiel, dans le cadre de son mandat statutaire ou conventionnel, il ne contribue pas – conformément à la confidentialité qui caractérise sa méthode de travail – aux évaluations faites par l'État de renvoi de la situation dans l'État de destination potentiel ; il ne partage notamment aucune information relative aux conditions de détention ou au traitement des détenus avec des États tiers.

45 Voir en particulier l'article 2 3) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 999 RTNU 171, 16 décembre 1966 (entrée en vigueur le 23 mars 1976) ; l'article 13 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, STE 5, 4 novembre 1950 (entrée en vigueur le 3 septembre 1953) ; et l'article 25 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme.

46 Voir Comité des droits de l'homme des Nations Unies, Observation générale n° 31, *op. cit.* note 10, par. 15 ; Comité contre la torture, *General Comment No. 4 (2017)*, *op. cit.* note 43, par. 13. Chacun de ces comités exige qu'une enquête soit menée par des mécanismes juridictionnels et administratifs et souligne qu'un tel examen doit être indépendant et impartial. La CEDH, pour sa part, exige « un examen indépendant et rigoureux » de tout grief. Voir CEDH, *Hirsi Jamaa et autres c. Italie*, *op. cit.* note 22, par. 198.

47 À des degrés divers, ces garanties figurent également dans les recommandations des organes chargés des droits de l'homme ou dans la jurisprudence des tribunaux des droits de l'homme. Voir, par exemple, Comité contre la torture, *General Comment No. 4 (2017)*, *op. cit.* note 43, par. 13 ; CEDH, *Hirsi Jamaa et autres c. Italie*, *op. cit.* note 22, par. 197-207.

Certains organes ou juridictions des droits de l'homme exigent des garanties supplémentaires, notamment le droit à une assistance judiciaire pendant la durée de la procédure ainsi que d'autres garanties d'une procédure régulière[48]. Pour le transfert ou l'expulsion de migrants du territoire de l'État qui procède au transfert, le recours effectif se fait généralement auprès d'une juridiction nationale ou d'une commission spécialement chargée de ces questions. Si l'examen judiciaire n'est pas une exigence au sens strict, le droit des droits de l'homme requiert que le recours soit effectif – à savoir, la personne concernée doit avoir une réelle opportunité d'obtenir une décision indépendante et impartiale garantissant qu'elle ne sera pas transférée en violation du principe de non-refoulement[49]. Le Comité exécutif du HCR, pour sa part, a recommandé un ensemble de garanties de procédure minimales à respecter dans la détermination du statut de réfugié et de la protection contre le non-refoulement prévue par la Convention de 1951 sur les réfugiés, qui incluent la garantie selon laquelle une personne doit avoir la possibilité de faire appel d'une décision de première instance qui ne lui reconnaîtrait pas la qualité de réfugié[50].

Le CICR est par conséquent conscient que le droit international (et régional) applicable ainsi que la législation nationale doivent être examinés de près afin d'avoir connaissance de l'ensemble des exigences procédurales dans une situation donnée.

Accords de réadmission et assurances diplomatiques

Dans le cadre de l'instruction des demandes d'asile ou du renvoi de migrants, des États (en particulier des pays de destination) ont déclaré certains pays comme « sûrs », y compris des pays d'origine ou de transit, afin de faciliter le transfert ou le renvoi d'étrangers. À cette fin, certains États ont également conclu des accords de réadmission. Bien que ces mesures ne soient pas, en tant que telles, incompatibles avec le droit des réfugiés ou le droit des droits de l'homme, elles suscitent souvent des inquiétudes liées au refoulement. Une personne peut se trouver exposée au risque de violation de ses droits fondamentaux – ou au risque d'être ensuite transférée vers un pays tiers en violation du principe de non-refoulement (refoulement secondaire) – même dans un pays qui a été déclaré « sûr » et avec lequel il existe un accord de réadmission. Le CICR souscrirait donc au point de vue selon lequel le fait de déclarer un pays « sûr » ou de conclure un accord de réadmission ne dispense pas un État des obligations qui lui incombent en vertu du principe de non-refoulement analysé dans la présente note, notamment de la mise en place de garanties procédurales[51].

48 Voir, par exemple, Comité contre la torture, *General Comment No. 4 (2017)*, *op. cit.* note 43, par. 13 et 18 ; CEDH, *Chahal c. Royaume-Uni*, Requête n° 70/1995/576/662, Arrêt, 11 novembre 1996, par. 154 ; CEDH, *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, Requête n° 30696/09, Arrêt, 21 janvier 2011, par. 301.

49 Voir par exemple Comité contre la torture, *Agiza c. Suède*, Communication n° 233/2003, document des Nations Unies CAT/C/34/ D/233/2003, 2005, par. 13.8.

50 Voir Comité exécutif du HCR, Détermination du statut de réfugié N° 8 (XXVIII), 1977, par. e) vi). Voir aussi HCR, *Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut des réfugiés*, 2011, par. 192.

51 Voir aussi Commission interaméricaine des droits de l'homme, *John Doe et al c. Canada*, *Report No. 24/11*, 23 mars 2011, par. 111 ; CEDH, Décision sur la recevabilité de la requête n° 32733/08 présentée par K.R.S. contre le Royaume-Uni, 2 décembre 2008.

En outre, le Comité exécutif du HCR a conclu que des conditions supplémentaires devraient être remplies afin de protéger les droits des réfugiés, notamment qu'aucun demandeur d'asile ne doit être renvoyé dans un pays tiers aux fins de détermination de sa demande sans les garanties suffisantes, dans chaque cas, que la personne sera réadmise dans ce pays, bénéficiera d'une protection effective contre le refoulement, aura la possibilité de chercher asile et d'en bénéficier et sera traitée conformément aux normes internationales reconnues[52].

Afin d'extrader, d'éloigner ou de refouler des personnes tout en se conformant à leurs obligations en vertu du droit international – en particulier du principe de non-refoulement – les États ont également eu recours aux assurances diplomatiques ou aux accords de transfert par lesquels les autorités du pays de destination fournissent à l'État de renvoi des assurances selon lesquelles les personnes transférées seront traitées conformément aux normes internationales. Ces assurances ou accords sont généralement convenus par rapport à des individus en particulier. Le CICR constate que le débat se poursuit entre les États et les institutions de défense des droits de l'homme sur la question de savoir si et, dans l'affirmative, dans quelle mesure, l'on peut tenir compte de tels accords pour déterminer s'il existe des motifs sérieux de croire qu'un individu risque de subir des violations de ses droits fondamentaux[53]. Du point de vue du CICR, les assurances diplomatiques ne peuvent en aucun cas exonérer l'État de renvoi de ses obligations au regard du principe de non-refoulement, notamment l'obligation de procéder à une évaluation individuelle du risque réel qu'encourt la personne concernée en cas de retour. Afin de déterminer le poids qu'il convient, s'il y a lieu, d'accorder à ces arguments, l'instance responsable de l'examen devrait s'appuyer sur les positions adoptées par différents organes des droits de l'homme[54], dont celles qui suivent :

- en cas de transfert vers un État où il existe une « pratique systématique de la torture », il est peu probable que les assurances diplomatiques suffisent à éliminer le risque et il ne faut donc pas y avoir recours ;
- les assurances d'ordre général selon lesquelles l'État d'accueil se conformera aux normes internationales, qui ne s'accompagnent pas d'assurances spécifiques concernant la personne intéressée, n'éliminent pas le risque pour cette personne ;

52 Conclusion du Comité exécutif du HCR n° 15 (XXX), 1979 ; Conclusion du Comité exécutif du HCR n° 58 (XL), 1989 ; Conclusion du Comité exécutif du HCR n° 85 (XLIX), 1998 ; Conclusion du Comité exécutif du HCR n° 87 (L), 1999 ; Comité exécutif du HCR, « Note sur la protection internationale », 4 juin 1999, par. 19 et 20. Le HCR a développé ces critères plus en détail. Voir, par exemple, HCR, « Guidance Note on Bilateral and/or Multilateral Transfer Arrangements of Asylum-Seekers », Division de la protection internationale, mai 2013.

53 Un certain nombre d'États ont récemment exprimé leur désaccord avec un projet d'observation générale du Comité contre la torture, selon lequel « les assurances diplomatiques d'un État partie à la Convention vers lequel une personne doit être expulsée sont contraires au principe de non-refoulement visé à l'article 3 de la Convention ». Comité contre la torture, Observation générale n° 1 (2017) sur l'application de l'article 3 dans le contexte de l'article 22 de la Convention, projet établi par le Comité, document des Nations Unies CAT/C/60/R.2, 2 février 2017, par. 20. Les observations écrites déposées par les États sont disponibles sur : www.ohchr.org/EN/HRBodies/CAT/Pages/Submissions2017.aspx (en anglais uniquement).

54 Voir, par exemple, Comité des droits de l'homme des Nations Unies, *Mohammed Alzery c. Suède*, document des Nations Unies CCPR/C/88/D/1416/2005, 10 novembre 2006, par. 11.3 à 11.5 ; CEDH, *Othman (Abu Qatada)*, *op. cit*. note 15, par. 189.

- les accords de transfert ne peuvent éliminer le risque que s'ils s'accompagnent d'un mécanisme effectif de suivi après le transfert[55].

Dans tous les cas, l'efficacité des assurances diplomatiques et des accords de transfert doit être considérée avec circonspection, ces assurances n'étant pas toujours respectées par l'État d'accueil. En cas de doute quant au respect par l'État d'accueil d'un accord de transfert ou quant à l'efficacité des mécanismes de suivi après le transfert convenus entre l'État de renvoi et l'État de destination, et donc quant à une violation potentielle du principe de non-refoulement, les États ne doivent pas transférer l'individu en question.

55 Contrairement au DIH, le DIDH ou le droit des réfugiés ne prévoient pas explicitement d'obligations postérieures au transfert. Cependant, le suivi ultérieur au transfert est un élément clé pour garantir le respect des assurances diplomatiques. Pour les obligations suivant un transfert prévues par le DIH, voir l'article 12 de la CG III et l'article 45 de la CG IV, qui s'appliquent en situation de conflit armé international, et le *Commentaire à la Première Convention de Genève* du CICR, *op. cit*. note 2, par. 716, pour ce qui concerne les conflits armés non internationaux.

Volume 99 Sélection française 2017/1

REVUE INTERNATIONALE de la Croix-Rouge

RAPPORTS ET DOCUMENTS

Document d'orientation du CICR sur la détention des migrants

Texte original en français et en anglais

Introduction

Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) œuvre depuis de nombreuses années, dans le cadre de ses activités concernant les personnes détenues, en faveur des migrants en situation irrégulière qui se trouvent en détention. Ce n'est toutefois que récemment qu'il a commencé à mettre en œuvre des programmes spécifiques pour les migrants détenus dans les pays de transit et de destination. Le CICR rend visite aux migrants détenus dans des établissements pénitentiaires comme dans des lieux dédiés à la détention administrative de migrants. Durant ces visites, le CICR évalue, comme il le fait pour tous les détenus, si les migrants sont traités avec humanité, si leurs conditions de détention sont de nature à préserver leur dignité et s'ils bénéficient d'une procédure régulière. Il évalue aussi s'ils sont en mesure de maintenir le contact avec le monde extérieur – notamment avec leur famille et leurs autorités consulaires – si tel est leur souhait. Dans le cadre de son dialogue avec les autorités, le CICR aborde aussi les questions de protection liées au retour, pour s'assurer que les autorités respectent leurs obligations découlant du droit international pertinent, en particulier en ce qui concerne le respect du principe de non-refoulement[1].

1 Le principe de non-refoulement interdit le transfert d'une personne d'une autorité à une autre lorsqu'il existe de sérieuses raisons de croire que cette personne pourrait être sujette, en raison de ce transfert, à des violations de certains droits fondamentaux. Le principe concerne particulièrement la torture et autres formes de mauvais traitements, la privation arbitraire de la vie et la persécution. Le principe de non-refoulement est expressément formulé dans le droit international humanitaire, le droit international des droits de l'homme et le droit des réfugiés, avec cependant une portée différente dans chacun de ces corpus juridiques. L'essence du principe de non-refoulement constitue aussi de nos jours un principe de droit international coutumier.

En matière de détention de migrants[2], le CICR agit seul ou en collaboration avec les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge dans plusieurs pays situés sur les routes migratoires. Les Sociétés nationales œuvrent aussi dans ce domaine de manière indépendante, principalement, mais pas exclusivement, en fournissant des services de rétablissement des liens familiaux et une assistance directe en cas de besoin. Le CICR continuera à soutenir l'action des Sociétés nationales, sur les plans global, régional et bilatéral, en leur apportant son expertise et en stimulant le partage de connaissances et d'outils.

Une démarche axée sur la vulnérabilité

C'est la vulnérabilité des migrants qui détermine l'action du CICR, et ses activités sont définies par leurs besoins. Le CICR – tout comme l'ensemble du Mouvement international de la Croix- Rouge et du Croissant-Rouge – applique une description large des « migrants[3] », qui recouvre les réfugiés, les demandeurs d'asile et les migrants en situation irrégulière. L'objectif est d'englober toute la gamme des préoccupations de nature humanitaire touchant la migration et d'offrir une souplesse suffisante pour répondre aux situations des migrants, souvent complexes, et au fait qu'ils peuvent devenir vulnérables durant leur parcours vers le pays de destination ou à l'intérieur de celui-ci. Il convient cependant de rappeler que le statut juridique des individus est essentiel pour déterminer le ou les régimes qui leur sont applicables, et de souligner que l'action du CICR vise à faire en sorte que chaque migrant bénéficie de la protection qui lui est accordée par le droit international et national, y compris la protection spéciale accordée à certaines catégories de personnes, comme les réfugiés et les demandeurs d'asile.

Les principaux enjeux

La migration est un phénomène d'ampleur croissante et de portée mondiale ; de nombreux États s'efforcent de maîtriser et de limiter les migrations irrégulières en adoptant des politiques migratoires restrictives. Celles-ci peuvent entraîner des mesures coercitives, y compris le recours systématique à la détention, administrative ou pénale. Le recours systématique à la détention des migrants en situation irrégulière, sans tenir compte de leur situation personnelle et individuelle, entre en contradiction avec leur droit à la liberté et à la sécurité de leur personne – l'un des droits de l'homme fondamentaux – et avec les considérations fondamentales que *la détention devrait être une mesure de dernier ressort* et que des mesures non privatives de liberté devraient toujours être envisagées en premier lieu.

2 Dans le présent document, l'expression « détention de migrants » désigne la détention pour entrée ou séjour irréguliers sur le territoire d'un pays.

3 Le CICR considère comme « migrant » toute personne qui quitte ou qui fuit son lieu de résidence habituel pour se rendre ailleurs – généralement à l'étranger – en quête de possibilités ou de perspectives meilleures et plus sûres. Cette définition englobe tous les types de migrants, quel que soit leur statut juridique, tout en reconnaissant la protection spéciale dont doivent bénéficier les réfugiés et les demandeurs d'asile. Voir Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, *Politique relative à la migration*, 2009, http://www.ifrc.org/PageFiles/89395/Migration%20Policy_FR.pdf.

La détention administrative aux fins du contrôle de l'immigration est parfois utilisée comme une mesure dissuasive ou punitive. Tel ne devrait pas être le cas : *la détention à des fins administratives ne saurait, par définition, revêtir un caractère punitif.*

Le CICR encourage les États à traiter la migration irrégulière comme une infraction administrative et non comme une infraction pénale. Criminaliser l'entrée ou le séjour irréguliers des migrants sur le territoire peut entraver leur accès aux services spécialisés, les stigmatiser en tant que groupe, et les empêcher de demander l'aide spécialisée dont beaucoup peuvent avoir besoin en raison des violences et des mauvais traitements qu'ils auraient subis précédemment. Ce type de détention a aussi des répercussions négatives sur le système judiciaire, souvent surchargé, ainsi que sur le système pénitentiaire, dont les établissements sont dans bien des cas déjà surpeuplés.

Ce document a pour unique objet d'exposer brièvement quelques considérations essentielles à l'intention des États qui envisagent de recourir à la détention administrative des migrants en situation irrégulière, en d'autres termes à une forme de détention décidée/ordonnée par une autorité administrative en cas d'entrée ou de séjour irréguliers sur le territoire d'un pays, sans que la personne fasse l'objet de poursuites pénales. La détention administrative peut avoir pour cadre des centres de détention dédiés à la détention des migrants ou les établissements utilisés par le système de justice pénale.

Considérations essentielles à l'attention des États

Le CICR appelle instamment les États qui envisagent de recourir à la détention administrative des migrants en situation irrégulière à respecter les points fondamentaux ci-dessous (dont la plupart reflètent le droit international existant et sont compatibles avec les standards internationaux et/ou les mesures de protection internationales, telles qu'élaborées dans la jurisprudence des droits de l'homme, dans les instruments de droit indicatif et par les organes et mécanismes des Nations Unies en matière de droits de l'homme) :

1. La détention devrait être une mesure exceptionnelle ; il convient de toujours envisager en premier lieu la liberté et les alternatives à la détention ; la détention devrait, en d'autres termes, demeurer une mesure de dernier ressort.

De nombreux travaux de recherche[4] ont montré les effets néfastes qu'exerce la détention administrative sur la santé mentale des migrants. Ces effets sont dus à l'incertitude de la procédure administrative et aux craintes touchant l'avenir, qui

4 Voir Bosworth, Mary, « The impact of immigration detention on mental health: A literature review », Appendix 5, dans S. Shaw, *Review into the Welfare in Detention of Vulnerable Persons: A report to the Home Office by Stephen Shaw*, janvier 2016 ; J. Cleveland, C. Rousseau et R. Kronick, *Les effets néfastes de la détention et de la séparation familiale sur la santé mentale des demandeurs d'asile dans le contexte du projet de loi C-31*, mémoire soumis au Comité parlementaire permanent de la citoyenneté et de l'immigration sur le projet de loi C-31, *Loi visant à protéger le système d'immigration canadien*, 2012 ; C. Neave, *Suicide and Self-harm in the Immigration Detention Network*, report of the Commonwealth and Immigration Ombudsman, mai 2013.

aggravent les traumatismes antérieurs liés au parcours individuel des migrants. Le CICR constate tous les jours ces effets négatifs sur les migrants lors de ses visites dans les centres de détention.

2. La détention ne peut être ordonnée que sur la base d'une décision prise dans chaque cas individuel, sans aucune discrimination de quelque nature que ce soit. Une décision de placement en détention ne doit pas être fondée sur une règle imposée de manière systématique à une catégorie de personnes.

L'évaluation individuelle est un élément crucial pour permettre l'examen du cas particulier de chaque personne, pour éviter des décisions de détention qui ne sont pas nécessaires et pour garantir que la détention est justifiée et n'est utilisée qu'en dernier ressort.

3. Toute détention doit être nécessaire, raisonnable et proportionnelle à un but légitime. La détention administrative ne peut être utilisée à titre de mesure dissuasive ni de sanction.

La détention administrative de migrants ne peut être utilisée que lorsqu'une évaluation individuelle confirme l'existence, dans le cas d'un migrant particulier, d'une base acceptable qui pourrait justifier la détention, en particulier si l'on estime que ce migrant peut présenter un risque pour la sécurité publique ou un risque de fuite. Il en découle que la détention administrative ne devrait pas être utilisée comme moyen de dissuasion ni pour sanctionner l'entrée ou le séjour irréguliers, puisque ces motifs ne font pas partie de la liste limitée de ceux pouvant légalement justifier la détention de migrants. Une évaluation individuelle de l'existence de tels risques permettra de déterminer si la détention administrative est considérée nécessaire, raisonnable et proportionnelle, *après avoir envisagé des mesures non privatives de liberté.*

4. La détention devrait être de durée limitée.

La détention administrative ne doit pas durer au-delà de la période pour laquelle l'État peut invoquer une justification appropriée ; elle devrait être limitée dans le temps.

5. Les conditions de vie en détention administrative ainsi que le traitement des personnes détenues ne devraient pas être de nature punitive.

Si des migrants font l'objet d'une mesure de détention administrative, il est essentiel que leur liberté ne soit pas restreinte au-delà de ce qui est strictement nécessaire. Les migrants devraient, par exemple, pouvoir se déplacer librement à l'intérieur de leur lieu de détention ; les membres d'une même famille ne devraient pas être séparés ; les migrants doivent pouvoir maintenir des contacts significatifs avec le monde extérieur. Il est important, à cette fin, que les migrants en situation irrégulière soient séparés des personnes soupçonnées ou accusées d'une infraction pénale ou déjà condamnées pour une telle infraction. Tous les lieux où séjournent des migrants privés de liberté doivent offrir des conditions de vie dignes. Les autorités détentrices doivent garantir leur sécurité personnelle et satisfaire à leurs besoins tant matériels que psychologiques, y compris en matière d'accès à des soins médicaux adéquats.

Ils doivent être protégés contre toutes les formes de mauvais traitements et d'exploitation, y compris les violences sexuelles.

6. Les migrants doivent être autorisés à avoir des contacts avec les membres de leur famille.

Les États doivent autoriser les migrants détenus à prendre contact avec leur famille, et ils devraient aussi veiller à ce que les migrants disposent des moyens techniques et financiers pour ce faire. De nombreux migrants perdent tous leurs biens pendant leur voyage ou au moment de leur arrestation et n'ont pas les moyens de passer un appel téléphonique international. Les autorités devraient offrir aux migrants détenus, au minimum, la possibilité de passer un premier appel téléphonique gratuit à leur famille, dans le pays ou à l'étranger, afin qu'ils puissent informer leurs proches de leur situation. En outre, si les migrants ont des parents ou des amis en mesure de leur rendre visite, ceux-ci devraient pouvoir le faire aisément.

7. Le respect des garanties procédurales fondamentales est essentiel.

Le CICR considère qu'un certain nombre de garanties procédurales fondamentales doivent être respectées, conformément au droit en vigueur ou à titre de politique générale et de bonne pratique :

i) Les migrants doivent être informés dans le plus court délai et dans une langue qu'ils comprennent des raisons de leur détention ainsi que de leurs droits, y compris les possibilités d'interjeter appel.

ii) La décision de placement en détention doit être prise par une autorité dûment habilitée, conformément aux critères fixés par la loi.

iii) Les migrants ont le droit d'être enregistrés et détenus dans un lieu de détention officiellement reconnu.

iv) Si le migrant le souhaite, les autorités diplomatiques ou consulaires compétentes doivent être informées sans délai de sa détention. Les migrants doivent être informés de leur droit d'informer leurs autorités consulaires ou diplomatiques et de communiquer avec elles.

v) La décision de placement en détention doit être examinée dans le plus court délai par une autorité judiciaire ou par une autre autorité indépendante. La procédure devrait prévoir le droit d'interjeter appel. La nécessité du maintien en détention doit être revue à intervalles périodiques. Tous les migrants ont le droit de contester la légalité de leur détention devant un organe judiciaire ayant le pouvoir d'ordonner leur libération si leur détention est illégale.

vi) Les migrants devraient être autorisés à bénéficier d'une assistance juridique dans toutes les procédures relatives au maintien en détention.

vii) Les migrants devraient pouvoir assister en personne aux délibérations ou être représentés par leur représentant légal.

8. Devant la persécution, les migrants ont le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile.

De manière générale, les réfugiés et les demandeurs d'asile ne devraient pas être détenus. Chacun ayant le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile devant la persécution, le placement en détention de personnes exerçant ce droit doit être soigneusement limité. Le statut irrégulier des migrants ou le fait qu'ils soient détenus ne devrait pas les priver du droit de demander asile ou de poursuivre une procédure de demande d'asile. Les migrants devraient par conséquent recevoir les informations nécessaires concernant ce droit et être autorisés à l'exercer, ce qui inclut d'avoir accès aux procédures d'asile.

9. La situation particulière de certaines catégories de migrants particulièrement vulnérables – comme les enfants, les personnes victimes de torture ou de traite, les personnes atteintes de handicap ou de problèmes de santé mentale, ainsi que les personnes âgées – devrait être prise en considération. Toute détention de personnes appartenant à ces groupes vulnérables devrait être évitée.

Les graves effets néfastes de la détention sur la santé mentale des migrants sont exacerbés lorsqu'il s'agit d'enfants, dont les besoins en termes de développement ne peuvent être satisfaits en détention. Il en va de même pour les personnes ayant subi des traumatismes, qui ne peuvent être soignées comme il convient. Les enfants ne doivent être détenus qu'en dernier ressort et aussi brièvement que possible. Toute décision de placement ou de maintien en détention doit être fondée en premier lieu sur l'intérêt supérieur de l'enfant. En outre, les États devraient s'abstenir de placer en détention, pour des raisons exclusivement liées à leur statut de migrant, des personnes qui ont été victimes de torture ou de traite, ou des personnes atteintes de handicap ou de problèmes de santé mentale. Les migrants physiquement handicapés ne devraient être placés en détention que lorsque les autorités peuvent fournir des locaux acceptables permettant de préserver leur dignité. Les besoins spécifiques d'autres groupes de personnes pouvant présenter des vulnérabilités particulières dans certaines circonstances – comme les femmes, les personnes apatrides ou les victimes de violences sexuelles – devraient aussi être pris en considération et la nécessité de leur placement en détention soigneusement évaluée.

Genève, avril 2016

REVUE INTERNATIONALE de la Croix-Rouge

RAPPORTS ET DOCUMENTS

Traduire la Convention de Kampala dans la pratique : exercice de bilan*

Texte original en français et en anglais

En 2016, le CICR a réalisé une étude visant à faire le bilan des progrès accomplis dans la mise en œuvre de la Convention de l'Union africaine pour la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (Convention de Kampala). Premier instrument international juridiquement contraignant en la matière, la Convention de Kampala représente une avancée significative pour la réaffirmation des droits des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays face à l'ampleur du problème en Afrique.

La décision de réaliser un bilan est née de la reconnaissance de l'importance de la Convention de Kampala et du besoin urgent de la rendre la plus efficace possible. Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) a été impliqué, dès le départ, dans la rédaction du projet de la Convention et, depuis son adoption, s'est attaché à promouvoir sa ratification et sa mise en œuvre. L'exercice de bilan s'inscrit donc dans le cadre du soutien continu apporté par le CICR à la Convention de Kampala. Il constitue également une étape supplémentaire dans l'engagement opérationnel du CICR à répondre, sur le long terme, aux besoins des personnes déplacées et de leurs communautés d'accueil affectées par les conflits armés et les autres situations de violence en Afrique.

Cet exercice de bilan est également né du constat que, si plusieurs États ont pris – ou sont en train de prendre – des mesures importantes pour mettre en application la Convention de Kampala et l'intégrer dans le droit interne, ils ont

* Le rapport complet est disponible en ligne sur : https://shop.icrc.org/translating-the-kampala-convention-into-practice-2654.html.

tendance à agir de manière isolée. Le CICR a estimé nécessaire de compiler les diverses expériences des États afin de dynamiser les efforts visant à mettre pleinement en œuvre la Convention, en permettant aux États d'apprendre les uns des autres sur les manières de donner tout son effet à la Convention de Kampala.

L'étude a examiné la pratique de 25 États africains où le CICR conduit des opérations, parmi lesquels des États parties à la Convention et des États non encore parties mais ayant adopté des mesures normatives, politiques ou concrètes relatives au déplacement interne. L'accent a été mis sur les obligations qui découlent du droit international humanitaire (DIH) ou qui se rapportent aux problématiques humanitaires rencontrées par le CICR dans le cadre de ses opérations en Afrique.

Les résultats du bilan ont été publiés dans un rapport qui identifie les enseignements tirés, les meilleures pratiques et les principaux défis auxquels les États doivent faire face pour s'acquitter de leurs obligations à l'égard des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays prévues par la Convention de Kampala. Le rapport contient des recommandations à l'adresse des États et d'autres acteurs concernés (Union africaine, Communautés économiques régionales, organismes des Nations Unies, organisations de la société civile, etc.) sur la manière de traduire la Convention de Kampala en améliorations tangibles pour les personnes déplacées**.

Le rapport est utilisé par les délégations du CICR en Afrique dans le cadre des discussions bilatérales avec les États à propos de leur obligation de protéger et d'assister les personnes déplacées ainsi que des solutions durables. Il est également utilisé pour aider les États dans l'adoption de cadres normatifs et de politiques au niveau national dans le cadre de leurs réponses aux situations de déplacement interne. À l'échelle du continent, le rapport montre la coopération de longue date entre le CICR et l'Union africaine ainsi qu'avec des instances sous-régionales (comme l'Autorité intergouvernementale pour le développement [IGAD], la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest [CEDEAO]) pour promouvoir la ratification de la Convention de Kampala et renforcer sa mise en œuvre. Le rapport a ainsi servi de point de départ aux discussions entre les experts lors de la première réunion de la Conférence des États parties à la Convention de Kampala, qui s'est tenue à Harare en avril 2017. Conformément au Plan d'action adopté par la Conférence, le CICR doit participer aux actions de sensibilisation permettant de faire connaître la Convention de Kampala et faciliter le partage d'expériences et d'expertise entre États sur sa mise en œuvre.

Les conclusions et recommandations figurant dans le rapport s'avèrent également utiles dans le cadre du dialogue qu'entretient le CICR avec les États dans d'autres régions du monde, dans la mesure où ils fournissent des exemples de mesures que les États peuvent adopter pour faire face de manière plus efficace au problème du déplacement interne aux niveaux national et régional.

: : : : : : :

** Au moment de la rédaction du présent article, le rapport est disponible en anglais, français, espagnol et portugais. La version arabe est à paraître. Le résumé analytique du rapport est par ailleurs disponible en arabe et en russe.

Résumé analytique

Le déplacement de millions de personnes à l'intérieur de leur propre pays, à la suite de catastrophes naturelles ou de conflits armés et autres situations de violence, est devenu une préoccupation humanitaire majeure dans la seconde moitié du XX^{e} siècle. Le nombre de personnes déplacées internes (PDI) ne cesse d'augmenter en ce début de XXI^{e} siècle, entraînant d'importants coûts humanitaires, sociaux et économiques.

Le continent africain est particulièrement touché par ce phénomène. Face au défi constitué par la prévention et la gestion des situations de déplacement interne sur le continent, les États africains ont uni leurs forces à travers l'Union africaine (UA) pour créer la Convention de l'Union africaine pour la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (la « Convention de Kampala ») qui a été adoptée en 2009. Premier instrument international juridiquement contraignant relatif aux PDI, ce traité novateur est entré en vigueur en 2012, après avoir été ratifié par 15 États africains. 25 États africains sont aujourd'hui parties à la Convention de Kampala ; 18 autres sont signataires mais doivent encore la ratifier.

L'exercice de bilan présenté ici a été entrepris par le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) afin de soutenir les efforts, destinés à assurer la surveillance et l'application effective de cet instrument, qui ont été engagés par plusieurs instances – UA, Communautés économiques régionales (CER) et Mécanismes régionaux pour la prévention, la gestion et la résolution des conflits (MR) – ainsi que par les États parties à la Convention de Kampala. L'objectif que nous visons à travers cet exercice est simple : contribuer à accroître l'efficacité avec laquelle la Convention parviendra à réduire les déplacements internes causés par les conflits armés et autres situations de violence, et à améliorer la protection et l'assistance apportées aux PDI en Afrique.

Le CICR mène depuis longtemps déjà, dans le monde entier, des actions visant à fournir protection et assistance aux PDI, conformément à son mandat qui est de venir en aide aux personnes touchées par les conflits armés et autres situations de violence. Le CICR s'est donc attaché dès le début à apporter son appui à la Convention de Kampala. Nous avons été associés à la rédaction de la Convention en fournissant des conseils juridiques relatifs au droit international humanitaire (DIH) ainsi qu'un appui au processus de négociation qui a conduit à l'adoption de la Convention en octobre 2009. Depuis lors, le CICR collabore étroitement avec la Commission de l'Union africaine (CUA) et avec les États africains, en vue d'encourager et de soutenir la ratification, la mise en œuvre nationale et l'adoption de mesures pratiques pour l'opérationnalisation de la Convention de Kampala. Dans ce cadre, nous offrons des conseils juridiques portant sur la manière dont la Convention peut être adoptée, ainsi que sur le renforcement des cadres normatifs nationaux favorisant sa mise en œuvre. De plus, dans le cadre du dialogue opérationnel que nous menons avec les États sur tout le continent africain, nous recommandons des mesures concrètes pouvant être prises par les États pour adopter et mettre en œuvre la Convention.

Le CICR produit depuis plusieurs décennies des outils qui fournissent aux États un soutien technique ainsi que des orientations en vue de la mise en œuvre nationale du DIH et d'autres régimes juridiques pertinents. Le CICR a mis à profit cette expertise et cette expérience pour mener à bien le présent exercice de bilan.

Nous avons pu en outre tirer parti de notre présence sur le terrain en Afrique : les délégations du CICR basées dans 29 pays déploient des activités de protection et d'assistance en faveur des PDI, des communautés qui les accueillent et de toutes les personnes qui souffrent des conséquences de conflits armés ou d'autres situations de violence.

Tout au long du premier semestre de 2016, les délégations du CICR en Afrique ont fourni des informations actualisées ainsi que des analyses sur l'évolution de la situation des PDI dans les différents pays, y compris sur les mesures prises le plus récemment par les États pour devenir partie à la Convention de Kampala et la mettre en œuvre et l'opérationnaliser au niveau national. Parmi ces États, certains ont ratifié la Convention de Kampala alors que d'autres ne l'ont pas fait mais ont adopté au niveau national des cadres normatifs ou des politiques concernant la protection des PDI, en se basant sur les dispositions des Principes directeurs des Nations Unies de 1998, ainsi que sur deux des protocoles annexés au Pacte de la Région des Grands Lacs de 2006. Un certain nombre d'États qui sont confrontés à des situations de déplacement interne mais ne se sont pas dotés d'un cadre national formel ont aussi été pris en considération lors de l'exercice de bilan.

Le CICR a mandaté un consultant indépendant pour compiler et analyser ces informations provenant du terrain, et présenter les résultats de l'exercice de bilan – sous la forme de « leçons apprises », de quelques exemples de bonnes pratiques et de défis majeurs – ainsi que des recommandations reflétant l'analyse des pratiques nationales de 25 pays africains.

Les résultats de l'exercice de bilan dressent un état des lieux : rendant compte du niveau d'opérationnalisation de la Convention de Kampala, elles recensent les efforts engagés par les États pour s'acquitter des responsabilités qui leur incombent en matière de prévention et de gestion des situations de déplacement interne.

Les recommandations s'adressent non seulement aux États, mais aussi à d'autres instances (UA, CER et MR, ONU, CICR et organisations de la société civile, notamment). Elles sont basées à la fois sur les résultats de l'exercice de bilan et sur la recherche et les consultations menées au sein du CICR et auprès de certaines parties prenantes externes ; structurées sous forme de propositions d'actions visant à relever les défis liés à l'application de la Convention, les recommandations indiquent la voie à suivre pour renforcer la mise en œuvre actuelle de cet instrument. Il importe de noter ici que les recommandations n'affectent aucunement le devoir incombant aux États de remplir leurs obligations respectives au titre du droit international et du droit interne.

Dans l'exercice de bilan, et donc dans le présent rapport, l'accent est mis sur les obligations imposées par la Convention de Kampala qui découlent directement du DIH et/ou qui ont un lien avec les problématiques humanitaires rencontrées par le CICR dans le cadre de ses opérations en Afrique.

En rédigeant ce rapport, nous nous sommes efforcés de garder les questions suivantes à l'esprit :

- Quel impact la Convention de Kampala a-t-elle sur le terrain ?
- Quelle différence peut-elle faire dans la vie des PDI ?
- Que doivent encore entreprendre les États, la CUA, les CER et les MR, ainsi que le CICR et d'autres organisations et acteurs humanitaires, pour que la Convention de Kampala soit pleinement mise en œuvre et que ses dispositions deviennent réalité ?

Le rapport contient plus de 80 conclusions et 25 recommandations qui sont regroupées sous cinq grandes rubriques reflétant les obligations juridiques et les mesures requises pour leur mise en œuvre :

1. Prévention ;
2. Planification, gestion et suivi des interventions de protection et d'assistance ;
3. Fournir une assistance humanitaire adéquate aux PDI ;
4. Protection des PDI ;
5. Solutions durables pour les PDI.

Le CICR espère que chacune de ces conclusions et recommandations présentera un intérêt pour certains États, en fonction de leur propre approche particulière de la Convention de Kampala. Plusieurs thèmes transversaux ont émergé lors de la formulation des conclusions et des recommandations. Trois d'entre eux méritent une mention particulière :

1. L'importance pour les États et les autres acteurs d'engager un dialogue avec les communautés de PDI afin de s'assurer de leur participation effective à la prise de décisions relatives aux lois, politiques et programmes qui les concernent ;
2. Le besoin urgent d'assurer l'accès des PDI aux services essentiels tels que les soins de santé et l'éducation ;
3. Le rôle vital que joueront à l'avenir tant la CUA que les CER et les MR dans le renforcement des efforts engagés par les États membres de l'UA pour mettre pleinement en œuvre la Convention de Kampala.

Dans le cadre des enseignements tirés de l'exercice de bilan, le rapport souligne que c'est avant la survenue d'une crise qu'il importe de prendre des mesures visant à transposer dans le droit interne les obligations qui découlent de la Convention de Kampala. Au nombre de ces mesures figure la mise en place des structures requises, dotées du mandat et des ressources nécessaires pour répondre aux besoins de protection et d'assistance des PDI. Une coordination efficace entre les différents ministères et organismes gouvernementaux concernés – ainsi qu'entre les niveaux central, régional et local des autorités publiques – revêt une importance cruciale. En particulier, l'expérience montre à quel point il est important de mettre en place à l'échelle du pays un processus inclusif qui engage tous les acteurs-clés – à commencer par les PDI et les communautés d'accueil – qui doivent être associés aux consultations, au partage d'informations et à la prise de décisions.

S'agissant d'assurer l'accès des PDI aux biens essentiels et aux services de base (soins de santé, éducation, recherches et réunifications familiales, par exemple), il apparaît que le manque de ressources humaines et financières constitue souvent un obstacle qui empêche les États de remplir leurs obligations premières. Ainsi, le fait, pour les organisations humanitaires, d'avoir un accès effectif aux PDI est un facteur déterminant pour répondre aux besoins de ces personnes. Il est tout aussi important que les autorités publiques et les acteurs internationaux s'engagent à respecter les principes humanitaires quand ils portent assistance aux PDI.

S'agissant de l'octroi d'une protection efficace aux PDI, le rapport explore, d'une part, les problèmes rencontrés, dans le cadre de la régulation du mouvement des PDI, pour établir un juste équilibre entre préoccupations humanitaires et considérations sécuritaires et, d'autre part, les défis posés par le maintien du caractère strictement civil et humanitaire des camps de PDI. Dans un autre registre, le rapport souligne que les difficultés souvent rencontrées par les PDI pour obtenir des pièces officielles (documents d'identité personnels, par exemple) affectent leur capacité à accéder aux services de base et limitent leur choix quant aux moyens d'assurer leur subsistance. Une importante leçon apprise est que l'adoption de stratégies efficaces pour fournir ou remplacer ces documents est une bonne façon de répondre à des besoins humanitaires urgents.

Quand un conflit armé est en cours, des mesures peuvent être prises (et, souvent, doivent être prises) par les États et les autres parties au conflit pour éviter en premier lieu qu'un déplacement de population ait lieu. Il s'agit en particulier des mesures qui visent à assurer le respect du DIH et à accroître les efforts visant à protéger les civils et à limiter les pertes et les dommages auxquels ils sont exposés. Dans la pratique, sur le continent africain, les violations du DIH continuent d'être une cause majeure des déplacements internes liés à un conflit. Le défi consiste ici à renforcer la volonté (et la capacité) des États à respecter et faire respecter le DIH.

Enfin, s'agissant du rôle important que devront jouer à l'avenir tant l'UA que les CER et les MR, le rapport confirme la nécessité de poursuivre des efforts coordonnés afin d'accroître la sensibilisation aux questions de déplacement interne et de promouvoir la Convention de Kampala au sein des États membres de l'UA.

Aujourd'hui, la Convention de Kampala fournit un cadre global qui a déjà commencé à apporter des améliorations concrètes à la vie quotidienne de nombre de PDI sur le continent ; cependant, ce traité ne réalisera son plein potentiel que lorsque les États africains l'auront systématiquement et intégralement traduit en mesures pratiques. Nous espérons que ce rapport contribuera à l'important effort que représente la pleine opérationnalisation de la Convention de Kampala, dans l'intérêt – aujourd'hui et demain – des PDI en Afrique.

Liste des recommandations

Pour en faciliter la consultation, toutes les recommandations figurant dans le rapport sont rassemblées ci-dessous ; chaque recommandation peut être examinée (de même que les raisons qui la sous-tendent) dans le cadre du rapport.

1. Prévention

À l'adresse des États

Recommandation 1 : Les États non encore parties devraient accélérer le processus de ratification/adhésion à la Convention de Kampala.

Recommandation 2 : Les États parties à la Convention de Kampala devraient engager et mener à bien des actions visant à transposer dans le droit interne et les politiques nationales les obligations qui leur incombent au titre de la Convention (interdictions pénales comprises) en demandant – si et quand cela est nécessaire – des conseils et un soutien technique.

Recommandation 3 : Les États devraient prendre des mesures pour faire mieux connaître la Convention de Kampala à l'ensemble des acteurs concernés, y compris les personnes déplacées internes (PDI) elles-mêmes, les communautés qui les accueillent, la société civile et les autorités publiques aux niveaux central, régional et local.

Recommandation 4 : Les États devraient veiller à ce que toutes les autorités publiques compétentes – forces armées et de sécurité comprises – soient pleinement informées de leurs obligations, et qu'elles aient pour instruction de respecter et faire respecter le droit international humanitaire.

À l'adresse d'autres acteurs

Recommandation 5 : Les organisations internationales et les organisations humanitaires devraient continuer d'offrir des conseils et un soutien techniques aux États membres de l'Union africaine (UA), non seulement en vue de la ratification de la Convention de Kampala, mais aussi en ce qui concerne toute la gamme de mesures de mise en œuvre nationale qui sont exigées au titre des cadres politique et juridique nationaux.

Recommandation 6 : La Commission de l'Union africaine (CUA), les Communautés économiques régionales (CER) et les Mécanismes régionaux (MR), ainsi que d'autres organisations disposant d'une expertise dans ce domaine, devraient élargir les activités d'éducation du public et de renforcement des capacités en rapport avec la Convention de Kampala, en coordination avec les États et les acteurs locaux de la société civile. La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP) et son Rapporteur spécial sur les réfugiés et les personnes déplacées en Afrique peuvent participer à cet effort, conformément à leurs mandats respectifs et au rôle que leur attribue la Convention.

Recommandation 7 : La CUA et les États membres de l'UA devraient veiller à ce que la première Conférence des États parties à la Convention de Kampala ait lieu le plus tôt possible et adopte un plan d'action global / feuille de route en vue de l'opérationnalisation de la Convention de Kampala.

2. Planification, gestion et suivi des interventions de protection et d'assistance

À l'adresse des États

Recommandation 8 : Les États devraient prendre des mesures pour s'assurer que l'autorité ou l'organe de coordination désigné(e) dispose, d'une part, du mandat et de la légitimité nécessaires pour mobiliser tous les ministères et organismes publics concernés et, d'autre part, de ressources (humaines et financières) adéquates pour fonctionner de manière efficace.

Recommandation 9 : Les autorités publiques devraient développer des capacités adéquates à tous les niveaux afin de recueillir et conserver des données solides et à jour (y compris des données ventilées par sexe, par classe d'âge et autres facteurs pertinents) portant sur les besoins, vulnérabilités et capacités des PDI, ainsi que sur les solutions durables.

Recommandation 10 : Les autorités publiques devraient veiller de manière proactive à consulter les PDI et les communautés qui les accueillent, et à obtenir leur engagement actif, de manière à assurer leur participation à la prise de décisions relatives aux interventions effectuées en leur faveur. Cet engagement devrait prendre en compte les divers profils de la population déplacée (sexe, âge et autres facteurs).

Recommandation 11 : Les autorités publiques, à tous les niveaux, qui exercent des responsabilités en matière d'assistance devraient mettre en place des mécanismes permettant d'assurer le suivi des résultats à court et à plus long terme ; ces mécanismes devraient comporter des éléments appropriés de redevabilité envers les PDI.

À l'adresse d'autres acteurs

Recommandation 12 : En aidant les États à élaborer des lois et des politiques – stratégies nationales relatives au déplacement interne comprises –, les autres acteurs devraient privilégier les approches permettant aux autorités de s'approprier au mieux ces mesures.

3. Fournir une assistance humanitaire adéquate aux PDI

À l'adresse des États

Recommandation 13 : Les évaluations devraient porter sur les besoins et les capacités non seulement des PDI, mais aussi de leurs communautés d'accueil et des autorités et services locaux, de manière à fournir des informations en continu pour la conception des programmes.

Recommandation 14 : Les États devraient développer leurs capacités permettant de prévoir et d'évaluer les multiples besoins des PDI, et d'y répondre de façon efficace.

Recommandation 15 : Les États devraient veiller à ce que toutes les autorités publiques compétentes – forces armées et de sécurité comprises – soient pleinement informées de leurs obligations, et qu'elles aient pour instruction de faciliter un accès rapide et libre des organisations humanitaires aux PDI. Ils devraient également veiller à ce que les PDI puissent satisfaire leurs besoins de base (eau, nourriture, logement, etc.) et avoir accès aux services essentiels (soins médicaux, éducation, etc.).

À l'adresse d'autres acteurs

Recommandation 16 : Les autres acteurs devraient veiller à ce que les demandes d'accès rapide et libre aux PDI par les organisations humanitaires, de même que les activités déployées après avoir obtenu cet accès, soient pleinement en accord avec les principes d'humanité, neutralité, impartialité et indépendance des acteurs humanitaires.

4. Protection des PDI

À l'adresse des États

Recommandation 17 : Les États devraient veiller à ce que toutes les autorités publiques compétentes – forces armées et de sécurité comprises – soient pleinement informées de leurs obligations, et qu'elles aient pour instruction de faciliter la liberté de mouvement et de résidence des PDI.

Recommandation 18 : Les autorités publiques devraient développer des capacités adéquates, aux niveaux central et local, pour créer et maintenir à jour un registre de toutes les personnes déplacées à l'intérieur du pays ; un tel registre peut fournir une base de référence commune pour tous les acteurs concernés.

Recommandation 19 : Les autorités publiques devraient s'efforcer de consacrer suffisamment d'efforts et de ressources pour garantir que les PDI pourront obtenir dans un délai raisonnable des documents personnels d'identité et autres pièces officielles.

Recommandation 20 : Les autorités publiques devraient renforcer leurs lois, politiques et mesures concrètes pour garantir le maintien du caractère civil et humanitaire des lieux d'accueil des PDI.

À l'adresse d'autres acteurs

Recommandation 21 : Les acteurs internationaux et les acteurs humanitaires devraient apporter – de manière coordonnée – leur appui aux États en vue de la mise en place d'un système pratique et efficace de recherches et de réunifications familiales.

5. Solutions durables pour les PDI

À l'adresse des États

Recommandation 22 : Les États devraient veiller à ce que tous les services et organismes publics soient dûment informés de la nécessité de consultations constructives ainsi que d'une participation active des PDI et des communautés d'accueil à la prise de décisions relatives aux solutions durables.

Recommandation 23 : Les États devraient veiller de manière proactive à initier avec les partenaires et les donateurs internationaux et nationaux un dialogue portant sur des questions relatives aux solutions durables, de manière à remplir leurs propres obligations internationales.

Recommandation 24 : Les États (et autres parties prenantes concernées) devraient veiller à ce que tout accord de paix contienne, en fonction des besoins, des dispositions et des recommandations spécifiques visant à gérer et résoudre des situations de déplacement interne existantes, en tenant compte des difficultés propres au contexte.

À l'adresse d'autres acteurs

Recommandation 25 : Les Nations Unies et les autres acteurs internationaux qui sont en mesure de le faire devraient contribuer au monitoring des conditions du retour, en portant une attention particulière aux perspectives et aux préoccupations des communautés de PDI concernées. Ils devraient aussi aider à garantir le caractère volontaire et sûr des retours et autres conditions durables, ainsi que la sécurité, la dignité et des conditions de vie satisfaisantes pour les PDI dans le lieu où elles se trouvent.

Volume 99 Sélection française 2017/1

REVUE INTERNATIONALE de la Croix-Rouge

RAPPORTS ET DOCUMENTS

Principes directeurs opérationnels sur le maintien du caractère civil et humanitaire des sites et des établissements

Traduit de l'anglais

Introduction

Compte tenu de la complexité croissante des crises humanitaires contemporaines et de la nécessité de mettre en place une coopération efficace entre les acteurs humanitaires, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et le Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) ont lancé, en septembre 2016, des consultations afin de recenser les pratiques opérationnelles visant à maintenir le caractère civil et humanitaire des sites et des établissements pour les personnes déplacées internes (PDI) et les réfugiés. Des rencontres ont été organisées entre les personnels terrain de ces deux organisations, lesquelles ont porté sur cinq opérations en cours : en République centrafricaine (RCA), en République démocratique du Congo (RDC), en Irak, au Nigéria et au Sud-Soudan, et un atelier d'une journée s'est tenu à Genève le 20 avril 2017, auquel le Département des opérations de maintien de la paix (DPO) des Nations Unies a également participé[1]. De nombreuses parties prenantes ont également été consultées lors d'une table ronde organisée le 21 avril sous l'égide du Module global de la protection (MGP).

1 Compte tenu du rôle essentiel et reconnu joué par les opérations de maintien de la paix (en particulier celles qui ont un mandat de protection des civils) pour garantir le maintien du caractère civil et humanitaire des sites, il a paru essentiel d'associer le DPO à ces consultations. La coopération entre les opérations de maintien de la paix et les organisations humanitaires est en effet capitale, même si elle est complexe et qu'elle doit être améliorée.

Cet aide-mémoire se fonde sur les consultations mentionnées ci-dessus pour fournir des orientations opérationnelles à l'intention des acteurs humanitaires dans le but de maintenir le caractère civil et humanitaire des sites et des établissements (ci-après désignés « sites ») dans des situations de conflit armé[2]. La première partie de ce guide expose les situations et les principes exigés au regard du caractère civil et humanitaire des sites. Il décrit également les principaux défis et dilemmes auxquels les acteurs humanitaires sont confrontés et examine la teneur des cadres juridiques applicables. La deuxième partie expose des mesures que les acteurs humanitaires devraient prendre en compte, dans le cadre de leur expertise, de leur expérience et de leurs mandats respectifs, lorsqu'ils s'emploient à maintenir le caractère civil et humanitaire des sites. Parmi celles-ci, figurent les actions destinées à impliquer des acteurs extérieurs au secteur humanitaire, dans un esprit de complémentarité et dans le respect des principes humanitaires.

Partie 1 : Compréhension des situations et des principes

Difficultés et défis opérationnels

Les acteurs humanitaires sont souvent confrontés à des choix difficiles et à des problèmes pour lesquels il n'y a pas de solutions clés en main. Ces difficultés sont aggravées, notamment en ce qui concerne le maintien du caractère civil et humanitaire des sites, lorsque les responsables premiers sont incapables, ou refusent, d'assumer leurs responsabilités, ou qu'ils représentent eux-mêmes un risque. Il est donc important d'identifier et de reconnaître non seulement les dilemmes opérationnels et les risques qui en résultent en termes de protection dans une situation de conflit armé, mais également les possibilités et les limites de l'action humanitaire.

Par exemple, des sites peuvent devenir des lieux de propagande ou de recrutement. Dans des situations hautement polarisées, dans lesquelles un conflit armé prend un caractère ethnique ou religieux, les civils qui se trouvent sur ces sites peuvent être des sympathisants et entretenir des liens étroits avec des groupes armés. Bien qu'étant hors du champ de bataille, ces civils peuvent régulièrement participer au recrutement et à la formation, soutenant ainsi une partie au conflit, ce qui contribue à étendre l'influence d'un groupe armé. De telles situations ne sont pas faciles à gérer. Les acteurs humanitaires qui participent à la gestion des sites devraient empêcher que ces sites ne soient le lieu de propagande et de recrutement. Cependant, en pratique, ceci peut s'avérer difficile dans la mesure où les individus participant à ces activités peuvent voir leur sécurité gravement menacée s'ils sont refoulés ou expulsés des sites. En outre, lorsqu'un grand nombre de civils sont concernés, il peut être difficile de mettre au point des critères visant à identifier les personnes participant au recrutement et à la formation.

2 Toutefois, le présent aide-mémoire peut également être utile à d'autres acteurs impliqués sur le terrain, notamment les missions des Nations Unies, d'autres organisations internationales et des organes gouvernementaux en charge de la gestion des camps.

Une autre difficulté se pose, s'agissant du désarmement et de la démilitarisation des sites. Dans le chaos des hostilités en cours et des déplacements de populations à grande échelle, il se peut que la seule solution envisageable pour maintenir le caractère civil et humanitaire des sites soit d'en refuser l'entrée à toute personne armée. Néanmoins, le fait d'interdire tout port d'armes sur les sites tout en visant à assurer un certain niveau de sécurité, ne suffit pas à maintenir leur caractère humanitaire et civil car cela ne garantit en rien que toutes les personnes susceptibles de constituer une menace pour les civils sont bien identifiées et séparées des autres[3]. Le désarmement et la démilitarisation des sites sont en outre particulièrement complexes lorsque le caractère civil et humanitaire a déjà été compromis, même lorsque le site est sous le contrôle d'une partie non étatique au conflit armé.

D'autres difficultés apparaissent lorsque des civils portent des armes afin d'assurer leur propre défense. En l'absence de personnels en charge de la protection des sites, les armes devraient-elles être autorisées sur les sites ? Si le fait de ne pas être armées met les personnes en danger, ne pas les désarmer *à ce stade* et attendre que la situation s'améliore, peut être considéré comme la seule solution sûre. En même temps, il faut aussi tenir compte du risque que des violences éclatent sur des sites. Dans certaines situations, la présence de forces armées de l'État ou de membres d'un groupe armé organisé, peut être perçue par les civils présents sur les sites comme une forme de protection plutôt que comme une menace. Les civils eux-mêmes peuvent demander la présence de groupes armés ou de forces armées sur les sites pour assurer leur propre sécurité. Dans ce cas, il peut s'avérer nécessaire de prôner une présence de groupes armés ou de forces armées à proximité raisonnable des sites et la mise en place d'un dépôt d'armes où les combattants *(fighters)* qui entrent sur le site pourraient laisser leurs armes.

En réalité, concilier les impératifs humanitaires (c'est-à-dire, porter protection et assistance aux personnes qui en ont besoin) avec les principes humanitaires (à savoir, humanité, neutralité, impartialité et indépendance), se heurte nécessairement à des impondérables. Par exemple, dans quelle mesure les acteurs humanitaires devraient-ils apporter leur soutien à des sites dans lesquels les contrôles de sécurité sont incessants ou qui sont devenus *de facto* des lieux de privation de liberté ? Dans de telles situations, la fourniture d'une aide matérielle pourrait contribuer à prolonger les contrôles plus longtemps que ce qui est strictement nécessaire. De la même manière, se pose la question de savoir dans quelle mesure le fait d'être présent (à des fins de surveillance par exemple) peut revenir à avaliser ou à approuver les conditions de sécurité en vigueur sur ces sites.

Enfin, fournir une assistance humanitaire sur des sites où l'on sait que des combattants sont présents, peut également constituer un choix difficile. L'aide peut être détournée pour soutenir une partie au conflit et peut donc être perçue comme contribuant indirectement à perpétuer le conflit. Dans certains cas, la suspension de l'aide peut être envisagée comme un moyen de pression afin de préserver le caractère civil des sites. Cette approche peut néanmoins entraîner d'autres risques en termes de protection ou s'avérer contre-productive lorsque les populations civiles sur des sites

3 Voir, *infra*, la partie « séparation ».

ont peu, voire pas, de solutions pour subvenir à leurs besoins essentiels, se trouvant ainsi contraintes de recourir à des stratégies d'adaptation qui leur sont préjudiciables.

Analyse de la notion de caractère civil et humanitaire des sites

Fondées essentiellement sur le droit humanitaire international (DIH) et, dans une certaine mesure, sur le droit international des réfugiés, les parties ci-après définissent les conditions nécessaires pour que les sites puissent être considérés comme civils et humanitaires et ce faisant, bénéficier de protection et de la sécurité que confère ce statut.

Caractère civil

En général, les sites ont pour objectif d'abriter les populations déplacées et de leur faciliter l'accès à une assistance humanitaire. En tant que tels, conformément au DIH, ce sont des biens de caractère civil, qui ont droit à une protection contre des attaques directes dans des situations de conflit armé, sauf si ces biens deviennent des objectifs militaires et ce, aussi longtemps qu'ils sont utilisés à cette fin[4]. Même lorsque des sites, en tout ou partie, sont utilisés à des fins militaires de telle façon qu'ils deviennent des objectifs militaires, les parties au conflit doivent respecter toutes les règles relatives à la conduite des hostilités, notamment les principes de distinction, de proportionnalité et de précaution[5]. Les parties au conflit doivent prendre toutes les précautions pratiquement possibles en vue d'éviter et, en tout cas, de réduire au minimum les pertes en vies humaines dans la population civile, les blessures aux personnes civiles et les dommages aux biens de caractère civil qui pourraient être causés incidemment sur ces sites[6]. La simple présence de combattants sur des sites n'a pas pour effet, en soi, de les convertir, en tout ou partie, en des objectifs militaires.

En outre, les parties au conflit doivent prendre toutes les précautions pratiquement possibles pour protéger les sites se trouvant sous leur contrôle, y compris la population civile y résidant, contre les effets des attaques en évitant notamment et dans la mesure du possible, de placer des objectifs militaires à l'intérieur ou à proximité de ces sites[7].

4 Voir Protocole additionnel I (PA I), art. 52 ; Jean-Marie Henckaerts et Louise Doswald-Beck (dir.), *Droit humanitaire international coutumier*, vol. I : Règles, traduction de l'anglais, Bruylant Bruxelles 2006 (Étude du CICR sur le droit coutumier), règles 7-10. Le DIH donne une définition *a contrario* des biens de caractère civil, comme tous les « biens qui ne sont pas des objectifs militaires » ; voir *ibid*. règle 9. Pour être qualifiés d'objectifs militaires, i) les biens doivent par leur « nature », leur « emplacement », leur « destination » ou leur « utilisation » apporter une contribution effective à l'action militaire de l'adversaire et ii) il faut que la destruction totale ou partielle des biens, leur capture ou leur neutralisation offre en l'occurrence un avantage militaire précis (cf. PA I, art. 52, par. 2 ; Étude du CICR sur le droit coutumier, règle 8).

5 S'agissant du principe de distinction, voir PA I, art. 48 et 52 ; Étude du CICR sur le droit coutumier, *op. cit*. note 4, règles 1 et 7. Concernant le principe de proportionnalité, voir PA I, art. 51, par. 5, al. b), Étude du CICR sur le droit coutumier, *op. cit*. note 4, règle 14. Sur le principe de précaution, voir la Quatrième Convention de Genève, art. 18, al. 5 ; PA I, art. 57 et 58 ; Étude du CICR sur le droit coutumier, *op. cit*. note 4, règles 15-24).

6 PA I, art. 57 ; Étude du CICR sur le droit coutumier, *op. cit*. note 4, règles 15-21 (précautions dans l'attaque).

7 PA I, art. 58 ; Étude du CICR sur le droit coutumier, *op. cit*. note 4, règles 22-23.

Concernant la gestion des sites et le maintien de leur caractère civil, il est essentiel de distinguer les combattants des civils, mais aussi de distinguer entre les civils qui participent directement aux hostilités et ceux qui n'y participent pas. Ceci est crucial car les combattants et les civils qui participent directement aux hostilités peuvent être l'objet d'attaques directes, ce qui constitue une menace pour les sites et les personnes qui y sont abritées.

- Conformément au DIH, on entend par « civils » les personnes qui ne sont pas membres des forces armées d'une partie au conflit[8].
- Dans les conflits armés internationaux, les membres des forces armées (à l'exception du personnel sanitaire et religieux) d'une partie au conflit sont des **combattants**[9]. L'appartenance aux forces armées d'un État est généralement définie par le droit interne et exprimée à travers une incorporation formelle dans des unités permanentes (identifiables par leurs uniformes, leurs insignes et leur équipement)[10].

Dans les conflits armés non internationaux, les membres des forces armées de l'État ou des groupes armés organisés d'une partie au conflit sont généralement désignés par le terme « **combattants** » *(fighters)* aux fins du principe de distinction[11].

Le statut de combattant a pour principale conséquence la perte du statut de civil et de la protection contre les attaques directes. Dès qu'une personne n'appartient plus aux forces armées régulières d'un État, à savoir lorsqu'elle quitte le service actif et qu'elle retourne à la vie civile (qu'elle soit totalement démobilisée ou qu'elle soit libérée de sa fonction de réserviste), elle recouvre la protection accordée aux civils. De la même façon, l'appartenance à un groupe armé organisé d'une partie au conflit cesse lorsqu'un individu déclare ouvertement son désengagement, soit par le biais d'un comportement concluant, tel qu'un éloignement physique durable par rapport au groupe et la réintégration dans la vie civile ou la reprise permanente d'une fonction exclusivement non combattante (comme, par exemple, des activités de caractère politique ou administratif)[12].

- Les civils perdent leur protection contre les attaques directes dès qu'ils participent directement aux hostilités et pendant toute la durée de cette participation.

8 Étude du CICR sur le droit coutumier, *op. cit*. note 4, règle 5.

9 Troisième Convention de Genève (CG III), art. 4 ; PA I, art. 43-44 ; Étude du CICR sur le droit coutumier, *op. cit*. note 4, règles 3-4. Les participants à une levée en masse sont également qualifiés de combattants bien qu'ils n'appartiennent pas aux forces armées : Convention (IV) de La Haye concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre et son Annexe ; Règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre. La Haye, 18 octobre 1907, art. 2 ; CG III, art. 4, lettre A, chiffre 4 et chiffre 6.

10 L'appartenance à des forces armées *irrégulières* d'une partie au conflit ne peut être véritablement déterminée qu'à l'aide de critères fonctionnels comme ceux qui s'appliquent aux groupes armés organisés dans les conflits armés non internationaux. Voir CICR, *Guide interprétatif sur la notion de participation directe aux hostilités en droit international humanitaire*, Genève 2009 (Guide interprétatif du CICR), p. 25.

11 CICR, *Commentaire de la I^re^ Convention de Genève*, version française 2020, par. 530, 532-534 ; CICR, *Droit humanitaire international et les défis posés par les conflits armés contemporains*, 31 CI/11/5.1.2, octobre 2011, p. 49. Pour plus d'informations sur la détermination de l'appartenance, voir le Guide interprétatif du CICR, *op. cit*. note 10, pp. 32-38.

12 Guide interprétatif du CICR, *op. cit*. note 10, p. 75. Cela comprend notamment la reprise de fonctions exclusivement non combattantes (par exemple les activités politiques ou administratives) exécutées au profit de la partie non-étatique à laquelle appartient le groupe armé organisé.

> En d'autres termes, ils ne peuvent être l'objet d'attaques directes que durant cette période, au cours de laquelle ils sont considérés comme des combattants. Une fois que l'acte hostile qui constitue une participation directe aux hostilités est terminé (que ce soit en déposant les armes, en les entreposant ou en les cachant, puis en reprenant des activités civiles), ils sont de nouveau protégés contre les attaques directes[13].

Toutefois, les civils qui contribuent à l'effort général de guerre d'une partie au conflit armé sans nuire directement à une autre partie au conflit (comme les recruteurs, les formateurs, les financiers ou les propagandistes), ne participent pas en tant que tels aux hostilités. En conséquence, ils ne perdent pas leur protection contre les attaques en vertu du DIH.

Caractère humain

Pour empêcher les combattants d'entrer sur les sites, il est essentiel de maintenir le caractère civil de ces sites, mais cela peut s'avérer insuffisant pour préserver leur caractère humanitaire et, en fin de compte, garantir une protection efficace des PDI/réfugiés qui s'y trouvent. Il est donc nécessaire d'identifier les autres catégories de personnes qui sont susceptibles de représenter une menace pour le caractère humanitaire des sites.

Premièrement, il se peut que des civils participent aux hostilités de manière sporadique *tout en étant abrités sur les sites*. Il convient de distinguer leur situation de celle des civils qui ont participé directement aux hostilités de manière sporadique mais qui *ont cessé de le faire à leur arrivée sur le site*. Si l'on ne doit pas empêcher ceux-ci d'entrer sur le site au motif que, par le passé, ils ont directement participé aux hostilités, le risque que posent les premiers devrait être examiné et des mesures appropriées devraient être prises pour réduire les risques, tout en gardant à l'esprit qu'il s'agit de civils et non pas de combattants.

Deuxièmement, des civils abrités sur un site peuvent, sans participer directement aux hostilités, conduire certaines activités en soutien à une partie au conflit, risquant aussi de mettre en danger la sécurité des autres civils et de nuire au caractère humanitaire des sites, bien que ces activités n'affectent ni le caractère civil des sites, ni leur protection en vertu du DIH. En particulier, les activités de recrutement et de formation des forces armées, ou pour le compte de celles-ci, sont jugées incompatibles avec le caractère humanitaire des sites. Ces activités sont également incompatibles avec le droit d'asile, conformément au droit international des réfugiés.

Cela dit, il est également nécessaire de déterminer les éventuels risques, en termes de protection, qu'engendrerait le refoulement d'individus sur les sites ou leur expulsion. Les civils qui ne sont pas admis sur les sites ou qui en sont expulsés en raison, par exemple, de leur contribution à l'effort général de guerre, pourraient être considérés (à tort) comme des combattants par une partie au conflit (et deviendraient donc des cibles) en vertu du DIH. Par ailleurs, il convient de souligner que

13 *Ibid*. pp. 68-75.

les individus expulsés des sites (y compris des combattants) doivent encore être protégés contre le refoulement conformément au droit international[14] et donc exiger une attention particulière.

Partie 2 : mesures opérationnelles applicables

En prenant appui sur les modes opératoires habituels et en réponse aux difficultés et défis opérationnels décrits dans la première partie de ce document, des mesures que les acteurs humanitaires peuvent examiner aux fins de maintenir le caractère civil et humanitaire des sites sont présentées dans les parties qui suivent. Ce faisant, le rôle des autres acteurs est également exposé, de même que les difficultés que les acteurs humanitaires doivent anticiper et le processus qu'ils doivent suivre lorsqu'ils dialoguent avec ces acteurs.

Veiller à une approche étendue de la protection

Les acteurs humanitaires doivent veiller à ce que les sites procurent un espace véritablement protecteur pour les personnes qui fuient les effets des conflits armés. Cela signifie tout d'abord et avant tout qu'il faut assurer la sécurité physique des populations déplacées abritées sur des sites en empêchant que des combattants s'y trouvent. Cela implique aussi d'empêcher les civils qui contribuent à l'effort général de guerre de se mêler à la population abritée sur les sites lorsque leurs activités compromettent la protection de cette population. De la même manière, les mesures qui visent à empêcher les civils de participer directement aux hostilités de façon spontanée, sporadique ou non organisée, sont tout aussi importantes. Enfin, les acteurs humanitaires doivent évaluer les risques en termes de protection pour les individus qui se voient refuser l'accès aux sites ainsi que pour ceux qui sont séparés des autres, expulsés ou privés de liberté.

Compte tenu de ce qui précède, la meilleure manière de protéger tous les individus qui en ont besoin est d'avoir une approche étendue de la protection, qui s'appuie sur tous les organes de droit international. Cette approche doit se fonder sur une analyse holistique qui prenne en considération : i) les menaces à l'origine des déplacements ; ii) les risques qui se posent en matière de protection pour les personnes résidant sur les sites, y compris ceux provoqués par la présence de militants ; iii) les risques en termes de protection pour ceux qui ne sont pas admis sur les sites. Dans le présent document, nous utilisons le terme « militants » pour désigner, dans leur ensemble, les combattants, les civils qui, bien qu'abrités sur les sites, participent

14 Le non-refoulement est un principe du droit international qui interdit à une autorité (État ou autre) de transférer une personne à une autre autorité lorsqu'il existe de sérieuses raisons de croire que la personne risquerait des violations de certains de ses droits fondamentaux. Le principe de non-refoulement est expressément inscrit dans le droit international humanitaire, dans le droit international des droits de l'homme et dans le droit des réfugiés, bien que les conditions et les champs d'application diffèrent selon ces corpus juridiques. Le principe de non-refoulement appartient désormais au droit international coutumier.

directement aux hostilités (à l'intérieur ou l'extérieur de ces sites) et les civils qui contribuent à l'effort général de guerre sans participer directement aux hostilités.

Mesures concrètes

Procédure de sélection

Les États ont la responsabilité première de protéger et assister les personnes qui se trouvent sous leur juridiction, notamment en prenant des mesures visant à garantir la sécurité des sites installés sur leur territoire et à maintenir leur caractère civil et humanitaire[15]. Cela comprend le recrutement de personnels de sécurité aux frontières, de services de police et d'immigration, ainsi que des forces armées, si nécessaire. Les États peuvent toutefois ne pas souhaiter ou ne pas avoir la capacité de s'acquitter pleinement de leurs responsabilités, en particulier face à des déplacements à grande échelle ou à une situation d'urgence et donc demander à la communauté internationale de leur prêter assistance.

Lorsqu'un État assume son rôle et que des procédures de sélection sont mises en place, les acteurs humanitaires devraient surveiller la situation pour s'assurer que les autorités veillent à un bon équilibre entre les questions sécuritaires et les considérations humanitaires, notamment, lorsque les autorités se trouvent confrontées à d'importants flux de réfugiés ou de PDI. Des problèmes peuvent se poser en termes de protection en raison de la manière dont la sélection est menée, lesquels peuvent aller du caractère inapproprié du traitement médical et des conditions dans lesquelles les personnes sont sélectionnées, à des restrictions à la liberté de circulation de ces personnes au cours de procédures longues qui, dans certains cas, peuvent être assimilées à une privation arbitraire de leur liberté ; peuvent engendrer une séparation des familles ; peuvent conduire à la disparition de personnes après la sélection ; et à leur retour forcé ou leur refoulement. Ces problèmes peuvent se poser avec plus d'acuité dans des situations où les PDI/les réfugiés ont tendance à être stigmatisés et perçus comme ayant une opinion politique bien arrêtée ou comme étant complices d'une partie au conflit. Enfin, les acteurs humanitaires devraient veiller à ce que les autorités prennent en considération la particulière vulnérabilité des femmes et des enfants associés à des forces armées ou à des groupes armés, les enfants devant bénéficier de mesures de protection et d'assistance appropriées en fonction de leur sexe et de leur âge, indépendamment de la manière dont ils ont été recrutés.

Lorsque l'ONU déploie une opération de maintien de la paix, notamment une opération ayant pour mandat de protéger les civils, des procédures de sélection peuvent également être mises en place dans le but d'assurer la sécurité des sites. Les missions des Nations Unies chercheront généralement à doter le gouvernement

15 De la même manière, les groupes armés organisés non étatiques qui sont parties à un conflit armé sont liés par le DIH et doivent respecter les sites et s'abstenir de lancer des attaques directes contre les civils et les biens civils (Étude du CICR sur le droit coutumier, *op. cit*. note 4, règle 7). En outre, si des groupes armés contrôlent le territoire sur lequel se trouve un site, ils ont également la responsabilité de garantir la sécurité et le bien-être de la population dans ce territoire (*ibid*. règles 22-23).

des moyens nécessaires pour effectuer cette sélection, plutôt que d'en prendre la responsabilité. Toutefois, lorsque les missions des Nations Unies procèdent à des sélections, il conviendrait d'admettre qu'elles ne sont qu'un acteur de protection parmi beaucoup d'autres. Elles rechercheront probablement l'expertise et le savoir-faire d'autres agences des Nations Unies et de partenaires humanitaires ayant plus d'expérience dans la gestion des sites. D'autres acteurs peuvent également apporter leur appui ou donner des conseils techniques sur des aspects spécifiques de la sélection (par exemple l'identification des enfants associés aux forces armées ou aux groupes armés, la mise en place de procédures et de critères de sélection).

Les acteurs humanitaires peuvent aussi chercher à mettre en place une coopération adéquate entre les institutions pour soutenir les États. En revanche, ils ne peuvent pas – et ne devraient pas – se substituer à ceux qui ont la responsabilité première d'agir, car ils n'ont ni le mandat, ni les moyens nécessaires pour effectuer des opérations de sécurité. Les acteurs humanitaires ont plutôt pour rôle de plaider pour que l'État garantisse une sélection efficace et transparente, fondée sur des procédures opérationnelles normalisées (SOP) claires permettant d'identifier les militants et, en tant que besoin et si ceci est nécessaire et approprié, de les séparer du reste de la population civile, conformément aux normes applicables en ce domaine.

Pour s'acquitter de cette tâche et conseiller les personnes en charge des procédures de sélection qui devraient être appropriées, les acteurs humanitaires doivent eux-mêmes fonder leurs actions sur une bonne compréhension de l'ampleur des menaces, des conséquences et des besoins en termes de protection qui en résultent. Ces éléments doivent être examinés au vu de la sécurité des personnes abritées sur le site *et* compte tenu des risques auxquels peut être confrontée toute personne qui se voit refuser l'accès au site, qui se voit séparée des autres, privée de liberté ou expulsée. Il est capital de bien comprendre comment la population déplacée et la population hôte perçoivent ces mesures au regard des menaces éventuelles et d'identifier les risques de porter atteinte à leur sécurité et à leur bien-être au sein (et aux alentours) du site.

Pour apporter une réponse globale en termes de protection au regard des procédures de sélection, les acteurs humanitaires pourraient suivre, entre autres, les étapes suivantes :

- **Enregistrer les personnes exposées à des risques spécifiques en termes de protection** (par exemple, combattants démobilisés, femmes et hommes en âge d'être recrutés) et rassembler toute information relative aux personnes portées disparues (y compris au regard des allégations d'arrestation), dans l'objectif de prévenir les disparitions et de rétablir les liens familiaux.
- **Engager un dialogue protection** avec les autorités et la mission des Nations Unies au sujet des procédures de sélection, en formulant des recommandations concrètes sur les garanties procédurales (à propos du non-refoulement, par exemple) et sur le traitement des personnes pendant cette procédure (par exemple des délais raisonnables et le maintien de l'unité familiale), ainsi que d'autres questions plus spécifiques (comme la fouille des femmes par des agents de sexe féminin).
- **Maintenir une présence** à proximité des sites afin d'observer les risques en termes de protection et de réunir les éléments disponibles en vue d'établir un dialogue plus concret avec les autorités.

- **Visiter les sites où une sélection est opérée** (conformément au mandat de chaque acteur et à ses modes opératoires).
- **Surveiller les procédures de sélection** lorsque les autorités accordent un accès total et transparent et qu'un moyen de communication a été établi avec les autorités pour évoquer les problèmes recensés par les acteurs humanitaires.
- **Préconiser que l'identification des enfants soit effectuée en priorité,** pour ceux qui sont ou qui ont été associés avec des forces armées ou des groupes armés. Une fois les enfants identifiés, il conviendra de veiller à leur bien-être et de trouver le bon équilibre afin de permettre aux enfants de bénéficier de programmes spéciaux répondant à leurs besoins spécifiques et favorisant leur réintégration au sein de leurs familles et de la communauté, tout en évitant qu'ils ne soient stigmatisés.
- **Préconiser qu'une attention spéciale soit portée aux femmes** associées aux forces armées ou aux groupes armés, comme des procédures de sélection sexo-spécifiques, des centres de sélection dédiés aux femmes et une considération particulière pour les femmes qui sont enceintes, allaitent et/ou sont accompagnées par des nourrissons ou des enfants en bas-âge. Les procédures de sélection devraient donner une priorité aux femmes et aux enfants, en intégrant leurs besoins particuliers en matière de protection et d'assistance, y compris les conséquences de violences sexuelles ou de violences fondées sur le genre.

Séparation

À la suite de la sélection, les personnes identifiées comme des militants et représentant une grave menace (que ce soit parce qu'elles continuent de participer aux hostilités ou parce que leurs activités posent d'autres risques en termes de protection) devraient être séparées du reste de la population dès que possible. La séparation préserve l'espace humanitaire ainsi que le caractère humanitaire de l'aide et la sécurité du personnel humanitaire travaillant sur les sites.

La séparation peut impliquer l'expulsion d'un site, le transfert vers un autre lieu, un signalement aux autorités et, dans de rares cas, la privation de liberté. La mesure choisie devrait également tenir compte des menaces à la sécurité et des questions de protection auxquels peuvent être confrontés les individus qui sont séparés des autres. En particulier, toute expulsion ou tout transfert vers une autre autorité doit être strictement conforme aux dispositions du droit international, notamment au principe de non-refoulement. L'incapacité à trouver une réponse appropriée pour ces personnes qui sont séparées des autres peut conduire ces individus à se cacher parmi la population civile sur les sites, compromettant ainsi leur caractère humanitaire et/ou civil. Enfin, en principe, une réponse optimale doit non seulement garantir la sécurité et le traitement humain de ces personnes séparées des autres, mais aussi contribuer, autant que possible, à réduire le niveau de violence au sein de la communauté[16].

16 Par exemple, il s'agit de donner aux ex combattants l'occasion de se réinsérer et se réintégrer dans la vie civile afin de leur éviter de recourir de nouveau à la violence et de créer des mécanismes de cohésion sociale et un dialogue au sein de la communauté. Voir la partie suivante relative aux programmes de désarmement, démobilisation et réintégration.

En conséquence, il est nécessaire que les acteurs humanitaires dressent la liste des réponses qui peuvent être mises en place pour des militants qui ont été préalablement identifiés et jouent un rôle en conseillant les autorités et les autres parties prenantes sur la meilleure manière de mettre en œuvre la séparation dans une situation donnée.

Dans des circonstances exceptionnelles, en se fondant sur une approche individuelle et au cas par cas, les militants identifiés peuvent être détenus dans le cadre d'une procédure pénale, internés ou faire l'objet d'une détention administrative[17]. Toute privation de liberté doit être conforme aux normes internationales et à la législation nationale.

Dans les faits, la privation de liberté peut engendrer un certain nombre de questions et notamment : une absence de base légale ou une absence de motifs à la privation de liberté ou le non-respect de la procédure ; des conditions inappropriées de détention et de traitement ; la violation du principe de non-refoulement ; et l'absence d'accès des acteurs humanitaires.

Dans l'un des cas susmentionnés, les acteurs humanitaires et de défense des droits de l'homme qui disposent d'un mandat spécifique pour visiter les personnes privées de liberté, peuvent envisager, selon leur mandat, leur mode opératoire et leur expertise, de procéder comme suit :

- **Engager un dialogue protection** avec les autorités pour négocier, entre autres : l'accès aux lieux de détention et aux individus privés de leur liberté afin de vérifier leurs conditions de détention et le traitement qui leur est réservé ; l'adoption de mesures correctives pour prévenir les abus ; l'adoption et le respect de garanties procédurales ou judiciaires.
- **Apporter une aide matérielle** (produits d'hygiène essentiels, couvertures, vêtements, eau et installations sanitaires, etc.) pour aider les autorités à garantir des conditions de détention appropriées, en se fondant sur une évaluation minutieuse de la situation et en mesurant les avantages et les inconvénients d'une telle approche.
- **Préconiser une protection et une assistance spécifiques des femmes et des enfants pour répondre à leurs besoins,** par exemple en préservant l'unité familiale, en permettant les visites de familles, ou par une aide psycho-sociale et des soins médicaux.

17 Les expressions « internement » et « détention administrative » font référence à une détention non pénale pour des motifs de sécurité, la première se référant à une situation en temps de conflit armé et la seconde à une situation en dehors d'un conflit armé (par exemple, dans d'autres situations de violence ou en temps de paix). Pour plus de précisions sur l'internement en DIH, voir CICR « L'internement dans les conflits armés : règles et défis », prise de position, 25 novembre 2014, disponible sur : https://www.icrc.org/fr/document/linternement-dans-les-conflits-armes-regles-de-base-et-defis. Dans certaines circonstances, lorsque des combattants impliqués dans un conflit armé international pénètrent sur le territoire d'un État neutre, l'internement sera exigé par le DIH. Voir Convention (V) de la Haye concernant les droits et les devoirs des Puissances et des personnes neutres en cas de guerre sur terre, USTS 540, 18 octobre 1907 (entrée en vigueur le 26 janvier 1910), art. 11 ; CG III, art. 4, lettre B, chiffre 2.

Les programmes « Désarmement, Démobilisation et Réintégration » (DDR) et autres programmes alternatifs

Les programmes « Désarmement, Démobilisation et Réintégration » (DDR), mis en place parallèlement aux procédures de sélection et de séparation, permettent non seulement de renforcer la protection des civils ainsi que le caractère civil et humanitaire des sites, mais également de procurer des solutions à long terme pour les combattants.

Les programmes DDR sont mis en place dans le cadre d'un processus volontaire fondé sur un accord politique, qui consiste à réintégrer les combattants/guerriers dans la vie civile lorsqu'ils ont rendu les armes. Ils permettent aux combattants/guerriers désireux de se désengager et de retourner à la vie civile, de bénéficier de mesures de protection et de réintégration (par exemple, éducation, formation professionnelle, activités génératrices de revenus, soutien psychosocial). Les DDR n'ont pas seulement pour principal objectif de proposer une solution efficace pour traiter de la question des combattants séparés des autres, mais ils contribuent aussi à réduire significativement les violences et à rétablir la stabilité. Il convient de ne pas confondre les DDR avec des mesures de sélection, de séparation, de recherche d'armes ou d'autres mesures permettant de maintenir le caractère civil et humanitaire des sites.

Deux conditions essentielles sont nécessaires pour mettre en place des programmes DDR : i) un accord de paix auquel les parties adhèrent ; et ii) un niveau de sécurité minimum dans la région. Si ces conditions ne sont pas réunies, des programmes alternatifs ont été élaborés et mis en œuvre par le Département des opérations de paix des Nations Unies (DPO) et des partenaires en RCA, en RDC, en Haïti et au Mali, comme :

- **Programmes de réduction de la violence communautaire (CVR) :** il s'agit d'outils flexibles, centrés sur les communautés, comportant des volets consacrés à la réconciliation, au dialogue, à la prévention et à la résolution des conflits / consolidation de la paix. Ils visent à réintégrer d'ex-combattants dans la société en impliquant la communauté. Ces programmes ont accru la cohésion sociale en contribuant à la stabilisation des communautés et en les renforçant, contribuant ainsi, de manière générale, à réduire les violences. Ces programmes peuvent conduire à s'intéresser à des régions particulièrement exposées à des violences, à dialoguer avec des jeunes et des membres de la communauté à risque et à travailler avec des partenaires fiables.
- **Programmes pré-DDR :** ils ont été conçus en RCA pour les « combattants » qui ne satisfont pas aux critères d'éligibilité pour bénéficier du DDR (autrement dit, qui ne sont pas officiellement désarmés, mais qui ont déposé temporairement les armes) et pour leur permettre de bénéficier de programmes de formation professionnelle et d'activités génératrices de revenus.

Afin de répondre efficacement à la question des combattants qui sont séparés des autres, il est important que les acteurs humanitaires :

- Déterminent quels programmes proposés par le DPO et des partenaires sont les plus adaptés à la situation opérationnelle et identifient les besoins particuliers ;

- Explorent, en coopération et en coordination avec le DPO et les partenaires, dans quelle mesure ces programmes contribuent au maintien du caractère civil et humanitaire des sites, en ouvrant des perspectives aux ex-combattants et en leur offrant des outils leur permettant de renoncer durablement à leurs activités militaires ;
- Examinent les moyens pour promouvoir des programmes réalistes (vis-à-vis du DPO et des partenaires) à mettre en place dans certains cas, sans compromettre les principes humanitaires.

Atténuer les conséquences de la présence sur les sites de militants et d'éléments armés

Le caractère civil et humanitaire des sites est compromis lorsque des militants s'y trouvent. Les sites peuvent, en tout ou partie, servir de base pour les combattants et les civils risquent de servir de boucliers humains ; les sites peuvent être transformés en lieux de « repos et de récupération » pour les combattants qui rendent visites à leurs familles. Les forces armées gouvernementales chargées de la gestion des sites ou d'assurer leur sécurité peuvent également, par leur seule présence sur les sites ou à proximité et du fait qu'elles soient armées, compromettre le caractère civil des sites. Plus généralement, la présence de toute personne portant des armes (éléments armés), que ces armes soient destinées ou non à un usage militaire, risque de poser certains risques en termes de protection[18].

Dans ces situations, la protection et la sécurité tant des sites que de la population civile qui s'y trouve, peuvent être sérieusement affectées. Les attaques contre les sites, le harcèlement, le recrutement forcé ou les violences sexuelles et fondées sur le genre, sont quelques-uns des problèmes susceptibles d'être engendrés par la présence de militants sur les sites. En outre, les autorités gouvernementales peuvent considérer que c'est la population d'un site dans son ensemble qui est complice des autres parties au conflit. En conséquence, elles peuvent militer pour la fermeture du camp, ce qui génère des retours prématurés et/ou forcés. Les acteurs humanitaires pourraient donc envisager les approches et les mesures suivantes, en fonction de leur expertise et de leurs mandats :

- **Éviter et réduire l'exposition aux risques** à l'aide des mesures suivantes : établir (ou déplacer) des sites pour les éloigner des bases militaires et des zones frontalières lorsque cela est possible ou nécessaire ; garantir, dans la mesure du possible, la protection physique dans les sites et aux alentours grâce à des agents de sécurité qui ne participent pas au conflit armé en cours ou, si ces agents participent au conflit, en les plaçant à la périphérie des sites ; identifier les personnes susceptibles d'être recrutées (recrutement volontaire ou forcé) et les informer des conséquences qu'aurait ce recrutement sur leur statut civil (et, le cas échéant, sur leur statut de réfugié) ; adopter des mesures spécifiques pour garantir la protection des enfants

18 On entend par « éléments armés » les individus portant des armes quel que soit leur statut juridique, y compris les civils qui portent des armes pour leur propre défense ou pour des motifs autres que militaires.

(notamment contre le recrutement) ; accroître les mesures de sûreté (comme la mise en place d'une police communautaire ou de postes de police) avec la participation active des gestionnaires du camp ; établir des procédures opérationnelles normalisées pour gérer les incidents liés à des menaces particulières, comme la présence de militants ou d'éléments armés.

- **Promouvoir des approches protection au niveau des communautés,** en commençant par établir un dialogue entre les populations civiles et les populations hôtes du site afin de comprendre leurs positions et leurs perceptions, notamment leurs principales préoccupations et les mécanismes de défense existants[19]. Évaluer le rôle que ces populations peuvent jouer pour leur protection, en dialoguant et en négociant directement avec les militants ou les éléments armés ; et soutenir ces initiatives. Sensibiliser les populations sur leurs droits ainsi qu'aux principes de protection et aux messages clés ; mettre en place des moyens de communication et des processus pour permettre aux personnes de faire part de leurs préoccupations à propos de la présence de militants ou d'éléments armés dans le camp et d'autres questions de protection (en passant, par exemple, par des gestionnaires de camps) ; et mettre en œuvre des activités visant à renforcer la résilience des populations en réduisant leur exposition aux risques et en leur évitant de recourir à des mécanismes d'adaptation dangereux.
- **Établir un dialogue protection avec les autorités gouvernementales et les parties non étatiques au conflit armé.** Les acteurs humanitaires devraient s'adresser à tous les acteurs concernés à tous les niveaux (par exemple, l'État, les groupes armés organisés, les individus ou les groupes criminels) afin d'influencer, à de multiples niveaux, les centres de pouvoir et de décision. Diverses approches peuvent être suivies (il peut s'agir d'un dialogue bilatéral et confidentiel ou de campagnes publiques) et complétées par des activités de formation et de renforcement des capacités, qui se renforcent mutuellement (par exemple, mobiliser les autorités sur des aspects techniques comme l'élaboration de procédures opérationnelles normalisées qui permettront d'établir une confiance et d'ouvrir la voie à une communication franche). Ces approches devraient toutes viser à influencer divers acteurs comme des rapporteurs spéciaux, des donateurs, des acteurs régionaux et, selon les circonstances, des chefs et des groupes religieux.

Pour promouvoir les mesures susmentionnées, les acteurs humanitaires doivent comprendre et mettre à profit la complémentarité de leurs mandats, de leurs rôles et de leurs modes opératoires respectifs. Il est également nécessaire qu'ils partagent les informations, tout en respectant les modalités de travail (notamment la confidentialité et la protection des données), afin de faire une analyse conjointe de la situation et de s'entendre sur les défis opérationnels auxquels il faudra répondre en priorité. Enfin, une étroite coopération est indispensable pour élaborer des messages clés à propos de la protection dans la perspective du dialogue et du plaidoyer avec d'autres acteurs.

19 Les mécanismes d'adaptation peuvent comprendre le recrutement volontaire pour assurer sa survie ou pour générer des revenus.

Conclusion

Face aux multiples défis auxquels ils sont confrontés pour maintenir le caractère civil et humanitaire des sites lors d'un conflit armé, les acteurs humanitaires doivent s'appuyer sur toutes les normes juridiques applicables pour garantir une protection étendue et pour trouver des solutions concrètes. Les mécanismes d'identification et de séparation doivent être transparents. Les mesures destinées à assurer la sécurité des populations civiles abritées sur les sites doivent prendre en compte la manière dont celles-ci perçoivent leur propre sécurité et les facteurs qui sont à l'origine de possibles menaces. Les acteurs humanitaires doivent prêter une attention particulière aux problèmes de sécurité posés par les militants une fois qu'ils ont été identifiés et séparés des autres, en mettant en œuvre, par exemple, des programmes volontaires de réduction de la violence communautaire.

Le maintien du caractère civil et humanitaire des sites exige avant tout une plus grande complémentarité et un renforcement de la coopération entre les acteurs humanitaires. Cela devrait permettre également de renforcer la protection des personnes affectées par un conflit armé et, en particulier, les PDI et les réfugiés. Les acteurs humanitaires devraient systématiquement partager les résultats de leurs analyses relatives à la protection afin de s'assurer qu'ils ont bien tous la même compréhension des questions en jeu. Les acteurs humanitaires doivent trouver des moyens efficaces pour coordonner leurs activités négociation et le dialogue qu'ils conduisent avec les responsables premiers des obligations, à tous les niveaux hiérarchiques, en s'appuyant sur leur expertise et leurs mandats respectifs, dans le respect des contraintes qui y sont liées.

Les difficultés et défis qu'engendre le maintien du caractère civil et humanitaire des sites dépassent souvent la capacité des acteurs humanitaires. Aussi, ils doivent sensibiliser le public bien au-delà de leur secteur, afin d'impliquer une plus grande diversité de parties prenantes, les influencer et si possible et si nécessaire, à mobiliser les principaux acteurs politiques, les acteurs de la sécurité, des droits de l'homme, du maintien de la paix et du développement, afin qu'ils agissent. Toutefois, en procédant ainsi, il convient de mettre l'accent sur la complémentarité et sur la nécessité de préserver les principes humanitaires, dans le respect de leurs divers mandats, rôles et responsabilités. Les programmes volontaires de réduction de la violence à l'intention des groupes armés organisés appartenant à une partie au conflit constituent un excellent exemple de coopération et d'innovation. De telles initiatives exigent cependant des acteurs humanitaires qu'ils aient une fine compréhension de leur valeur ajoutée et de leurs limites, au-delà de leur secteur, sur la protection des populations affectées et en conséquence, trouver les moyens les plus appropriés qui leur permettront de prendre en compte leur position dans la réponse opérationnelle.

Remerciements

Le CICR tient à remercier sincèrement les participants à la rédaction du présent aide-mémoire :

Pour le CICR : Emmanuelle Birraux, Emmanuel Colineau, Angela Cotroneo, Helen Obregón Gieseken et Guilhem Ravier.

Pour le HCR : Caroline Dulin Brass, Elizabeth Eyster et Gregor Schotten.

Le CICR remercie particulièrement Ralph Mamiya et Silke Rusch du Département des opérations de maintien de la paix de l'ONU pour leurs précieuses contributions.

REVUE
INTERNATIONALE
de la Croix-Rouge
Sélection française

La Revue est produite en anglais et publiée 3 fois par an.
Une sélection annuelle d'articles est également publiée au niveau régional en arabe, chinois, espagnol et russe.

Les articles publiés dans la *Revue* sont accessibles gratuitement en ligne sur le site : https://www.icrc.org/fr/international-review

Présentation des manuscrits

La *Revue internationale de la Croix-Rouge* sollicite des articles sur des sujets relatifs à la politique, à l'action et au droit international humanitaires. La plupart des numéros sont consacrés à des thèmes particuliers, choisis par le Comité de rédaction, qui peuvent être consultés sur le site web de la *Revue* à la rubrique «Appel à contributions». Les contributions portant sur ces sujets sont particulièrement appréciées.

Les articles peuvent être rédigés en anglais, arabe, chinois, espagnol, français et russe. Les articles choisis sont traduits en anglais, si nécessaire.

Les articles ne doivent pas avoir été publiés, présentés ou acceptés ailleurs. Ils font l'objet d'un examen collégial. La décision finale de les publier est prise par le rédacteur en chef. La *Revue* se réserve le droit d'en réviser le texte.

Les manuscrits peuvent être envoyés par courriel à : review@icrc.org

Règles de rédaction
L'article doit compter entre 7 000 et 10 000 mots. Les textes plus courts peuvent être publiés dans la section « Notes et opinions» ou dans « sélection d'articles sur le droit et l'action Humanitaire ».

Pour de plus amples informations, veuillez consulter les informations à l'intention des auteurs et les règles de rédaction, notes de bas de page, citations et questions de typographie sur le site web de la *Revue* : https://www.icrc.org/fr/international-review

La *Revue internationale de la Croix-Rouge* est répertoriée dans le Thomson Reuters Journal Citation (Reports/Social Sciences Edition) et a un facteur d'impact. La *Revue* en anglais est également disponible sur LexisNexis.

Sélection française

Depuis 2011, la *Revue internationale de la Croix-Rouge* publie chaque année un à trois numéros de la *Sélection française*.
Leurs contenus rassemblent un choix d'articles parmi ceux figurant dans les numéros annuels de la version anglaise de la *Revue internationale de la Croix-Rouge (International Review of the Red Cross)*.

Pour recevoir la *Sélection française*,
il faut s'adresser à :
Délégation régionale du CICR à Paris
10 bis passage d'Enfer
75014 Paris
France
Courriel : sf_ricr@icrc.org

©cicr 2018
L'autorisation de réimprimer ou de republier un texte paru dans la *Sélection française* doit être obtenue auprès du rédacteur en chef. Les demandes sont à adresser à l'équipe éditoriale.

Photo de couverture:
Bangladesh. Des milliers de personnes franchissent la frontière fuyant l'État de Rakhine au Myanmar. 9 octobre 2017.
Crédit : R. Arnold/UNHCR.

Revue internationale de la Croix-Rouge
Avenue de la Paix 19
CH - 1202 Genève
Tél. : +41 22 734 60 01
Fax : +41 22 733 20 57
Courriel : review@icrc.org

Migration et Déplacements

Volume 99 Sélection française 2017/1

Éditorial – Migration et Déplacements : l'humanité au pied du mur
Vincent Bernard, Rédacteur en chef

VOIX ET PERSPECTIVES

« Tout ce que je veux, c'est savoir » :
les témoignages de familles de migrants disparus au Zimbabwe

Entretien avec Filippo Grandi
Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés

POSITIONS DES SOCIÉTÉS NATIONALES

Réponse de la Croix-Rouge britannique
à la situation des jeunes migrants à Calais (France)
Debbie Busler

MIGRATION

Entre hospitalité et asile :
une perspective historique de l'agentivité des personnes déplacées
Elena Isayev

Répondre aux besoins de protection et d'assistance des migrants :
l'approche de la migration par le CICR
Stéphanie Le Bihan

La protection des migrants selon le droit international humanitaire
Helen Obregón Gieseken

NOTE D'OPINION

Quelques réflexions sur l'approche de la FICR à l'égard de la migration et du déplacement
Sébastien Moretti et Tiziana Bonzon

DÉPLACEMENTS INTERNES

Protection des déplacés internes :
le modèle régional de la Convention de Kampala
Adama Dieng

RAPPORTS ET DOCUMENTS

Note sur la migration et le principe de non-refoulement, 2018

Document d'orientation du CICR sur la détention des migrants

Traduire la Convention de Kampala dans la pratique : exercice de bilan

AIDE-MÉMOIRE

Principes directeurs opérationnels sur le maintien du caractère civil et humanitaire des sites et des établissements

MIXTE
Papier issu de sources responsables
FSC® C139489
www.fsc.org

CICR

ISSN : 1560-7755
2102/001

https://www.icrc.org/fr/international-review

REVUE INTERNATIONALE de la Croix-Rouge Sélection française

