

19

THÉMATIQUE

RRN
dossier**Droits de l'homme et
normes juridiques
internationales : ce que
doivent savoir les employés
des agences humanitaires?**

James Darcy

Résumé

Dans le contexte de l'aide humanitaire d'urgence, on invoque de plus en plus souvent le concept de droits de l'homme. Pourtant, le fondement moral et juridique des revendications exposées est souvent mal compris. Cette étude a plusieurs objectifs : décrire le cadre moral et juridique des droits de l'homme ; examiner les questions de responsabilité, de protection et de mise en application à la lumière des obligations juridiques internationales ; et lier ceci au travail des agences humanitaires lorsqu'elles s'efforcent de fournir aide et protection aux communautés touchées par des conflits ou autres catastrophes.

Le cadre juridique fait intervenir toute une série de mesures parfois déroutantes tirées de diverses branches du droit international : droits de l'homme, droit humanitaire (Conventions de Genève) et droit des réfugiés. Cette étude s'intéresse aux principales caractéristiques de ces mesures et à la manière dont elles sont liées. Elle explore notamment le rôle et le mandat particuliers du CICR et du HCR, dans les

contextes respectifs du droit humanitaire et du droit des réfugiés. Vient ensuite une discussion générale sur les activités de protection et d'assistance, sur les rapports existant entre elles, et sur les tensions et dilemmes potentiels qui apparaissent lorsqu'on cherche à associer le plaidoyer en faveur des droits de l'homme et l'aide humanitaire.

La thèse de base est celle-ci : les actions humanitaires – assistance et protection – doivent être envisagées comme faisant partie d'un éventail d'activités liées aux droits de l'homme. En d'autres termes, il faut reconnaître les droits humanitaires au sens large, y compris les secours, mais sans les limiter aux secours. L'étude conclut en faisant un certain nombre de recommandations, dont notamment la nécessité d'intégrer l'évaluation des besoins de *protection* à toute évaluation des besoins, et de calculer et de minimiser les effets secondaires négatifs potentiels de toute intervention.

Veillez envoyer vos observations sur ce dossier au:

Réseau Aide d'Urgence et Réhabilitation
Overseas Development Institute
Portland House
Stag Place
Londres SW1E 5DP
Royaume Uni

Une copie sera envoyée à l'auteur.

Certaines observations seront publiées dans le Bulletin d'Information.

ISBN: 0-85003-356-X

Prix: £5.00 (sterling) par copie (excl. affranchissement et emballage)

© Overseas Development Institute, Londres, 1997.

Des photocopies de tout ou partie de la présente publication sont autorisés, dans la mesure où la source d'information est mentionnée. Toutefois, la documentation du réseau, reproduite en grand nombre, doit être référée à l'ODI qui en détient les droits d'auteurs. La coordinatrice du Réseau Aide d'Urgence et Réhabilitation serait reconnaissante d'être informée de tout usage de la documentation du réseau aux fins de la formation, de la recherche ou aux fins de la conception, mise en application ou évaluation de programmes.

Table des matières

1.	Introduction	4
2.	Deux traditions différentes : les droits de l'homme et l'humanitarisme	6
3.	Droits moraux et droits juridiques	8
4.	Les droits de l'homme et la loi	11
5.	Responsabilité en matière de protection et de mise en vigueur	15
6.	Les droits de l'homme dans les conflits armés	23
7.	Droits de l'homme, réfugiés et déplacements internes	26
8.	Protection et assistance	31
9.	Conclusions et recommandations	34
	Notes finales	37
	Bibliographie	37
	Encadrés :	
Encadré no.1	Charte des Nations Unies : quelques dispositions	18
Encadré no.2	Droits et libertés figurant dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966 (forme abrégée)	19
Encadré no.3	Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966 - résumé des droits	20
Encadré no.4	Extraits de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide de 1948	21
Encadré no.5	Article 3 commun aux quatre Conventions de Genève adoptées le 12 août 1949	22

1

Introduction

Tout le monde connaît l'expression "droits de l'homme". Elle est si courante que nous avons tendance à considérer son sens comme compris et accepté. C'est une expression utile : elle porte un certain poids moral et fait office de carte maîtresse dans toute discussion sur la moralité d'un comportement. Mais comprenons-nous vraiment la nature des revendications relatives aux "droits de l'homme" et la base sur laquelle elles se fondent ?

On invoque de plus en plus souvent les droits de l'homme dans le contexte de l'aide humanitaire, souvent en réaction aux efforts frustrés visant à aider les populations civiles prises dans un conflit armé. On dit que les personnes concernées ont le droit d'être aidées. Et on dit parfois que les organismes extérieurs ont le droit de fournir cette assistance. D'autres soulignent aussi qu'en qualité de citoyens, les personnes touchées par un conflit ont le droit d'être protégées de la violence. On qualifie de violation ou de non respect des droits de l'homme les menaces posées à leur sécurité et à leur bien-être par les belligérants – bien que la nécessité de négocier la sécurité de l'accès avec ces mêmes belligérants pour permettre d'organiser l'aide humanitaire soit souvent considérée en pratique comme incompatible avec la dénonciation publique des abus commis.

Quelle que soit la tribune où sont formulées les revendications décrites plus haut, ce sont toutes des formes de plaidoyer en faveur des droits de l'homme: la revendication de droits pour le compte de personnes dont les droits sont menacés et qui ne sont peut-être pas à même de les revendiquer elles-mêmes. Cette étude a été rédigée dans l'idée qu'il est essentiel pour toutes les personnes engagées dans les oeuvres humanitaires de connaître certaines normes des droits de l'homme et les instruments juridiques qui les régissent. Comme nous le verrons par la suite, l'action humanitaire est, et doit être, ancrée dans les principes des droits de l'homme. Mais aucun organisme se disant engagé vis-à-vis des droits de l'homme ne peut se permettre d'ignorer les normes y affiant s'il ne veut pas se contenter de faire de la rhétorique vide de sens.

Cette réflexion traduit en partie le souci général visant à définir et à atteindre des normes minimales d'intervention humanitaire, et les efforts visant à concevoir une sorte de "charte humanitaire" établissant le minimum que les hommes sont en droit d'espérer. Le but est d'établir des critères cohérents de responsabilité pour les actions des organismes humanitaires. La réalisation de cet objectif passera par la reconnaissance des responsabilités des Etats et d'autres intervenants et les organismes devront travailler en fonction de rôles

bien mieux définis – englobant le travail des organismes de secours, de ceux participant à des activités de protection sur le terrain et le plaidoyer des organismes de défense des droits de l'homme. Nous considérons que l'application cohérente de normes de défense des droits de l'homme peut fournir un cadre susceptible d'unir ces activités, de résoudre les dilemmes apparents – et de lier l'action humanitaire aux initiatives de développement. Ceux qui se consacrent à la protection de populations touchées par des conflits sont confrontés à tout un imbroglio de dispositions venues de diverses branches du droit international : droits de l'homme, action humanitaire et droit des réfugiés.

Par conséquent, cette étude a trois objectifs :

1. Elle tente d'ébaucher le cadre moral et juridique de base en matière de droits de l'homme.
2. Elle examine les questions de responsabilité, de protection et d'application, à la lumière des obligations juridiques internationales.
3. Elle fait un rapprochement avec le travail des organismes humanitaires lorsqu'ils

essaient de fournir assistance et protection aux communautés touchées par des conflits et autres catastrophes.

Les droits de l'homme sont examinés dans un contexte général de façon à inclure le droit humanitaire international (Conventions de Genève, etc.) et les droits des réfugiés. Cette étude a également pour objectif connexe et complémentaire d'étudier le rôle et le mandat de deux organismes particulièrement concernés par ce domaine juridique: le CICR et le HCR. Vient ensuite un débat sur les rapports entre les activités de protection et les activités d'aide.

Ce qui suit est en partie un exposé de faits et en partie une interprétation personnelle, pour laquelle une information en retour serait la bienvenue. Bien entendu, un document de cette longueur ne prétend pas couvrir ces sujets en profondeur. L'auteur est en train de rédiger un manuel pour Oxfam UK/I qui traite le sujet en détail et constitue un guide des droits de l'homme pertinents et d'autres dispositions légales. De nombreux documents existent déjà sur les divers sujets abordés : la bibliographie en fin de document comporte une courte liste d'ouvrages recommandés.

L'auteur travaille pour Oxfam UK/I en qualité de Coordinateur des urgences pour l'Asie. Il est également juriste, diplômé au Royaume-Uni. Ce document a été rédigé à titre personnel et les opinions exprimées ne sont pas forcément celles d'Oxfam UK/I

jdarcy@oxfam.org.uk
c/o Oxfam UK/I, 274 Banbury Road, Oxford, OX2 7DU, RU.

2

Deux traditions différentes : les droits de l'homme et l'humanitarisme

Le concept moderne de droits de l'homme remonte aux révolutions américaine et française de la fin du 18^e siècle. Ces droits de l'homme étaient revendiqués et justifiés par les principes de liberté et d'égalité. Bien que parfois modifié, le concept se retrouve par la suite tout au long de l'histoire, tant dans les mouvements d'émancipation et d'abolition de l'esclavage que dans les développements intervenus au 20^e siècle, avec notamment la fondation des Nations Unies et la formulation des normes juridiques internationales basées sur les principes de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948.

Au 20^e siècle, l'évolution des droits de l'homme a été précipitée par deux grands facteurs : les atrocités commises contre les civils et les non combattants des deux Guerres mondiales, notamment durant l'Holocauste, et les persécutions et suppressions violentes des opposants aux régimes totalitaires ou coloniaux. La perte ou le déni de liberté et d'expression démocratique est un élément commun à ces deux facteurs, de même que la discrimination – un déni d'égalité – sous forme de marginalisation politique, sociale et économique. Le principe de non discrimination est au cœur même des droits de l'homme : c'est le principe selon lequel les différences de race, de sexe et d'autres caractéristiques humaines, ou les différences de

culte ou de culture ne peuvent justifier un traitement différent. Le génocide peut être considéré comme l'ultime forme de discrimination, puisqu'il traite les êtres humains comme des sous hommes.

Le processus de définition et de reconnaissance internationale des droits de l'homme a nécessité, dans une certaine mesure, un recul de la souveraineté. Il reconnaît que la base sur laquelle reposaient auparavant les relations internationales – respect absolu de la souveraineté nationale et répugnance à questionner le comportement d'un Etat envers les personnes vivant sur son territoire – ne comportait pas des sauvegardes suffisantes. La reconnaissance des personnes en tant que "sujets" de la législation internationale, et donc relevant de l'intérêt international, était une mesure révolutionnaire. Ceci dit, elle peut être considérée comme une reconnaissance du fait que la souveraineté de l'Etat, qui reste la pierre angulaire de la législation et des relations internationales, a deux aspects. Elle comporte à la fois des droits et des devoirs, et les devoirs de l'Etat incluent, au minimum, la protection des droits de l'homme des personnes relevant de sa juridiction souveraine. Si l'Etat manque à ses devoirs, ses droits souverains peuvent être mis en question de même que sa légitimité.

Le concept de responsabilité de l'Etat (et donc du gouvernement) reste au centre des droits de l'homme et sera souligné constamment dans cette étude. Mais les responsabilités en matière de droits de l'homme dépassent les frontières de l'Etat, et cette question sera examinée plus bas. La tradition des droits de l'homme a longtemps eu tendance à accorder la plus grande valeur au concept de liberté et à présumer que, libres de vivre comme ils l'entendent, les peuples s'épanouissent. Ce n'est que plus tard que sont apparues des revendications plus positives, en reconnaissance du fait que la liberté ne sert pas à grand chose si elle s'accompagne d'une pauvreté handicapante.

La tradition humanitaire – si tant est qu'on puisse parler d'une tradition unique – s'intéressait de manière plus évidente aux besoins fondamentaux de l'homme. Il s'agit d'une tradition plus ancienne, impossible à dater. On la trouve même dans l'Iliade d'Homère, épopée des plus sanglantes, mais elle n'est en aucun cas un phénomène exclusivement occidental. Elle est présente dans l'Islam, dans le Christianisme, dans le Bouddhisme et dans d'autres religions. Les situations les plus préoccupantes sont les conflits armés durant lesquels des personnes sans défense ont besoin de toute urgence d'être aidées et protégées des effets d'un conflit auquel elles ne prennent aucune part active. C'est le Mouvement de la Croix Rouge, régi par des principes de neutralité et d'impartialité, qui exprime le plus clairement cette tradition, et l'évolution du droit humanitaire international, parrainée par des organisations, a commencé à établir l'action humanitaire en fonction d'un ensemble de droits. La conviction très répandue que l'existence d'un impératif humanitaire implique un devoir d'agir face à la souffrance humaine, sans fixer de droits et de devoirs plus spécifiques. Quelle que soit la base sur laquelle sont entrepris les secours – et leur motivation est plus facile à décrire en termes de compassion et de désir d'alléger les souffrances d'autres êtres humains – ils sont aujourd'hui confiés pour une grande part aux organismes d'intervention spécialisés, aux organismes gouvernementaux et à d'autres. On s'interroge de plus en plus sur la façon dont cette fonction est effectuée, de même que sur l'aspect moral de l'assistance dans des situations politiques très complexes.

Cette étude a notamment pour objectif de suggérer qu'une analyse des droits peut servir de base pour aborder les questions d'éthique liées à l'assistance humanitaire, et pour clarifier les rôles et responsabilités des organismes concernés. Ceci implique que les deux traditions mentionnées puissent être étroitement liées.

Il n'existe pas de lien évident entre ces traditions : elles sont toutes deux universelles dans leur application et basées sur l'idée que notre appartenance à l'humanité comporte certains devoirs. Elles peuvent toutes deux être liées à une analyse des besoins humains, encore que les droits de l'homme aient une conception plus générale, comprenant tous les aspects de la sécurité physique, économique, politique et sociale de la personne considérés comme essentiels dans toute société. Mais tandis que l'humanitarisme a eu tendance à compter sur une impulsion de charité privée, les droits de l'homme ont eux toujours eu un aspect public et politique. Et c'est cet aspect des droits de l'homme qui fait que les agents d'intervention ont parfois tendance à s'en méfier. Ils craignent aussi qu'en se préoccupant de ces questions, ils risquent de menacer leurs activités de secours. Ceci dit, la fourniture de l'aide est de plus en plus considérée comme ayant une dimension politique plus ou moins grande.

Cette étude considère que les actions humanitaires doivent elles-mêmes être considérées comme faisant partie d'un éventail d'activités de défense des droits de l'homme : l'assistance et la protection sont des activités étroitement liées qui peuvent et doivent se justifier en termes de droits de l'homme.

L'aide humanitaire peut être considérée comme l'accomplissement de certains devoirs que nous imposent les droits de l'homme. Les activités liées à l'aide diffèrent peut-être du plaidoyer en faveur des droits de l'homme qui vise à éviter les violations et les dénis, mais les deux traditions sont de toute évidence liées. Nous en reparlerons plus loin. Mais auparavant, il nous faut étudier la nature des revendications issues des droits de l'homme, quels sont les devoirs qui y correspondent et qui est chargé de les remplir.

Droits moraux et droits juridiques

Qu'est-ce qu'un droit? Notre dictionnaire le définit comme étant une revendication justifiée, sur des bases morales ou juridiques, d'avoir ou d'obtenir quelque chose ou d'agir d'une certaine manière.¹ On peut par exemple considérer les droits comme des revendications valables, morales ou juridiques, que notre appartenance à l'humanité nous autorise à faire. Mais en quoi consistent ces revendications et à l'encontre de qui sont-elles formulées? Toute l'histoire des droits de l'homme a tendu à définir ces droits et les devoirs qui y correspondent. S'il existe une seule logique sous-tendant tous les droits de l'homme, il s'agit peut-être, d'une part, de protéger les intérêts des personnes ou des groupes des menaces et limites potentielles liées à la vie en société ; et, d'autre part, de veiller à ce que toutes les personnes et tous les groupes bénéficient des avantages de la vie en société.

Les droits de l'homme sont fondamentalement des droits moraux. Bien que ce qui suit concerne pour une bonne partie la forme juridique prise par ces droits, ce n'est pas la loi qui les a créés : elle reconnaît que les personnes disposent de ces droits (moraux) et comporte des efforts formels (juridiques) faits par les Etats pour veiller à ce que ces droits soient respectés. Ils restent des principes relativement larges et il faut bien se rendre compte

qu'ils constituent un ensemble de sauvegardes minimums essentielles qui ne doivent pas être étendues au-delà de leur sens fondamental. Et ce ne sont pas toujours des droits absolus. Les limites imposées aux droits et aux libertés de l'homme sont celles nécessaires pour ne pas empiéter sur les droits des autres ou pour assurer la sécurité de la société et de l'Etat.

De quelles sortes de revendications s'agit-il? La liste de l'Encadré 2 (page 19) peut être utile dans la mesure où elle résume les droits des deux grandes conventions mondiales des droits de l'homme. Les droits civils et politiques se divisent généralement en trois catégories. D'abord, ils revendiquent le droit à la "liberté" : avoir le droit d'être laissé tranquille, de ne pas être tourmenté, de faire ce que l'on veut, individuellement ou en communauté, comme c'est le cas pour la liberté de parole, la liberté de mouvement et la liberté d'association. Ensuite, il y a le droit à la reconnaissance d'un statut civil, juridique et politique duquel découlent certaines sauvegardes et droits d'accès politique et juridique, comme par exemple le droit à un juste procès. Enfin, il existe plusieurs interdictions cruciales comme celle établissant que nul ne sera soumis à la torture.

Le droit à la vie appartient probablement à la

dernière catégorie. Jusqu'à des temps assez récents, il était interprété en termes négatifs : le droit de ne pas être arbitrairement privé de sa propre vie. Plus récemment, les Nations Unies ont cherché à plusieurs reprises à ce que son interprétation englobe un devoir de prendre des mesures positives pour protéger la vie – une nouveauté qui concerne tout particulièrement les agents d'intervention. L'interprétation d'origine reste particulièrement intéressante pour les civils pris dans un conflit.

Les droits économiques, sociaux et culturels comprennent un certain nombre de revendications d'un type différent : ils concernent le droit à la sécurité sociale et à un certain niveau de vie, notamment en ce qui concerne l'alimentation, l'habillement, le logement, la santé et l'éducation. Les devoirs acceptés par les Etats quand il s'agit de remplir ces droits sont plus mitigés (voir Chapitre 4); mais ces droits doivent être au centre des préoccupations des agents du développement et de l'aide. Cet ensemble de droits – parfois qualifiés de droits de seconde génération – aborde la question de la pauvreté, tandis que la première génération de droits se consacrait à la question de liberté. Il n'y a guère eu de progrès quant au respect de ces droits, et d'ailleurs, le manque d'engagement international à leur égard est un des grands échecs du mouvement en faveur des droits de l'homme. Cet échec se traduit par le langage utilisé : nous parlons de violation ou de déni des droits de l'homme ; peut-être devrions nous parler de manquement aux droits de l'homme. Le déni ou le manquement, assortis d'une discrimination, sont la source non seulement de souffrances chroniques mais potentiellement aussi de conflits armés et de leurs conséquences humanitaires.

Il serait faux de caractériser ce deuxième ensemble de droits comme étant des revendications d'aide sociale faites par des bénéficiaires passifs. Il est vrai qu'ils impliquent certains droits à une aide sociale quand des personnes et des communautés ne sont pas en mesure de subvenir à leurs propres besoins fondamentaux. Mais ce qui est tout aussi important, c'est qu'ils concernent l'accès équitable à, et la création de conditions permettant aux personnes (de manière individuelle ou collective) de gagner leur vie et de répondre à leurs propres besoins. C'est à cet égard qu'ils sont liés de la manière la plus évidente aux droits de la première génération et c'est pour cela que les deux types de droits sont considérés, très justement, comme indivisibles. On peut considérer que le concept de justice, dans son souci de procédure due d'une part

et de juste distribution des biens d'autre part, lie les deux souches. Comme c'est le cas des concepts de non discrimination et de cohérence de traitement.

Si les droits de l'homme sont des revendications, à l'encontre de qui sont-elles formulées ? D'un point de vue juridique, elles sont considérées comme des revendications contre l'Etat. Et, c'est un point crucial, la plupart des Etats ont reconnu la validité de ces revendications en ratifiant les traités de défense des droits de l'homme et en acceptant donc formellement les obligations qui leur sont faites de respecter ces droits et d'en faire bénéficier toutes les personnes vivant sur leur territoire et sujettes à leur juridiction.

D'un point de vue moral, les droits de l'homme sont des revendications que nous avons tous envers les autres ; c'est à dire qu'ils ne se limitent pas aux rapports entre l'Etat et la personne. Dans la mesure où les organismes humanitaires fondent généralement leur plaidoyer tant sur les raisons morales que sur les raisons juridiques, il convient de souligner qu'un mouvement rebelle (par exemple) peut avec la même justification être accusé de violation des droits de l'homme que les forces gouvernementales, bien qu'il n'ait pas signé les conventions pertinentes. La seule différence étant peut-être les termes utilisés pour évoquer la controverse.

Les droits de l'homme sont universels en ce que, s'ils sont valides, ils le sont pour tout le monde, puisqu'ils sont fondés sur des hypothèses générales des besoins et des capacités humaines. Mais ces droits – et les devoirs qui y correspondent – sont-ils universellement reconnus et également respectés ? La réponse est "non", bien que les différences ont tendance à provenir moins d'un heurt fondamental de valeurs culturelles que d'une différence au niveau de l'emphase. Il est certain, par exemple, que dans les Etats islamiques, on a tendance à accorder plus d'importance aux devoirs qu'aux droits, les droits de l'homme étant considérés à la lumière du devoir primordial d'obéir à la loi de Dieu. En Asie, on a tendance à privilégier les droits de seconde génération par rapport à ceux de première génération. En Afrique, les discussions concernant les droits ont eu tendance à se concentrer autant sur les droits collectifs ("de troisième génération") à l'auto-détermination ou au développement que sur les droits des personnes.

Le code des droits de l'homme établi après la Deuxième Guerre mondiale traduisait les différences

idéologiques entre l'Est et l'Ouest. Les deux ensembles de droits discutés plus haut contenaient eux-mêmes les semences de la différence idéologique : la première génération mettant l'accent sur la liberté individuelle et paraissant nécessiter l'adhérence aux principes démocratiques ; la seconde impliquant des droits minimums universels à une certaine qualité de vie, et point discutable, nécessitant une redistribution des richesses dans l'Etat et entre les Etats. Si le débat idéologique s'est transformé en débat Nord-Sud, sa substance reste relativement constante : les droits civils et politiques contre les droits sociaux et économiques, les intérêts personnels contre les intérêts collectifs, la liberté contre l'égalité. Les différences au niveau de l'importance accordée menacent parfois de briser le consensus selon lequel l'éventail des droits de l'homme est "indivisible et interdépendant". Mais compte tenu des raisons

mentionnées plus haut, il s'agit d'un principe vital qui transcende les différences d'idéologie politique.

La législation des droits de l'homme est utile en ce qu'elle prouve l'existence d'un consensus sur les droits entre les Etats et entre les cultures. Ce consensus produit des pressions morales et politiques sur d'autres Etats qui les incitent à adopter les mêmes normes. Nous nous méfions parfois des hommes politiques qui se servent des droits de l'homme comme d'un "béliet" idéologique, et nous sommes conscients des problèmes légitimes que pose leur mise en œuvre ; mais en fin de compte, un engagement vis-à-vis des droits de l'homme implique une volonté de continuer à défendre ces droits (de quelque manière que ce soit) et à empêcher qu'ils soient transgressés.

Les droits de l'homme et la loi

La protection juridique des droits de l'homme réside en premier lieu dans la législation nationale et dans les mécanismes d'application de la loi de l'Etat. C'est là que se trouvent la plupart des sauvegardes des droits de l'homme : les lois contre le meurtre traduisent le droit à la vie, un des nombreux principes des droits de l'homme qui soient antérieurs au mouvement moderne en faveur des droits de l'homme. L'*habeas corpus* (l'absence de détention préventive non justifiée) en est un autre exemple. Certains droits parmi les plus fondamentaux sont protégés par la constitution de l'Etat, le modèle le plus célèbre et le plus courant étant la constitution et la Déclaration des Droits américaines.

Alors, pourquoi s'intéresser au droit international ? Pas parce que la protection des droits de l'homme s'effectue mieux au niveau international : ce n'est pas le cas. Mais la législation internationale des droits de l'homme, fondée sur les principes de la Déclaration universelle des Droits de l'homme de 1948 établit des normes juridiques envers lesquelles les Etats ayant signé les conventions appropriées se sont engagés. Ces normes ont des caractéristiques extérieures et intérieures. D'un point de vue extérieur, elles représentent un ensemble d'engagements exécutoires pour chaque Etat contractant, en matière de respect et de protection

des droits de l'homme. D'un point de vue interne, elles impliquent un même engagement vis-à-vis des détenteurs des droits, c'est à dire de chaque personne étant sous la juridiction de l'Etat. En signant un traité de respect des droits de l'homme, un Etat s'engage à veiller à ce que ses politiques nationales et sa législation soient conformes aux normes pertinentes, et à garantir aux personnes un recours efficace en cas d'infraction. Le droit international fixe donc des normes qui doivent être appliquées dans le cadre de la législation et des politiques nationales. Il fournit un modèle permettant de juger la législation nationale et le comportement d'un Etat vis-à-vis de ceux vivant sur son territoire.

Bien entendu, il s'agit-là de la théorie. En pratique, les comportements contraires aux droits de l'homme sont souvent impunis mais en plus, dans bien des cas, ils sont le fait des agents de l'Etat (police, armée, etc.). En d'autres termes, l'organisme qui entreprend de protéger les droits de l'homme et qui est chargé de cette responsabilité, peut être incapable de fournir cette protection ou être la source même de la menace. Cette menace peut être déclarée ou secrète ; et elle peut, par exemple, être posée par des mesures fortement discriminatoires contre une partie de la population. Nous étudierons plus loin les questions de protection internationale dans le contexte des réfugiés et du droit d'asile. Mais la plupart de ceux

dont les droits de l'homme sont violés doivent rechercher une protection sur place. Le prochain chapitre étudie la responsabilité de l'Etat et d'autres parties en ce qui concerne les droits de l'homme et les question de protection et d'application.

Les droits de l'homme ne constituent qu'une partie du droit international, bien que cette partie prenne une importance croissante. Le droit international concerne les rapports entre les Etats. C'est avant tout par le biais des traités que signent les Etats qu'il impose des devoirs à ces Etats vis-à-vis de tous les autres Etats ayant signé le même traité. Par conséquent, à strictement parler, un Etat qui a signé un traité de respect des droits de l'homme a des obligations, dans le cadre du droit international, non pas vis-à-vis des personnes dont les droits doivent être protégés mais vis-à-vis des autres Etats signataires du traité. Cela se traduit par le fait que les particuliers ont un accès très limité aux mécanismes internationaux quand ils cherchent à redresser des torts.

Certains principes de droit s'établissent du fait d'une pratique constante dans le temps, en tant que droit international "coutumier", engageant tous les Etats, même s'ils n'ont pas explicitement avalisés ces principes. Le contenu du droit coutumier est moins certain que celui des traités, mais il comporte plusieurs principes humanitaires généraux à partir desquels ont été élaborées les Convention de Genève (par exemple).

Le droit international est particulier en ce qu'il est essentiellement basé sur le consensus, et il diffère à maints égards du droit national. D'abord, il n'existe par d'organisme législateur unique, encore que dans le domaine des droits de l'homme au moins, les Nations Unies ont eu tendance à jouer ce rôle. Ensuite, il n'existe pas de cour unique dotée d'une juridiction universelle pour prendre des décisions faisant autorité sur toute question de droit international : la Cour internationale de justice, par exemple, ne possède cette juridiction que si les Etats concernés acceptent qu'elle l'ait. Enfin, il n'existe pas de mécanisme universel d'application : les questions de jugement et d'application ont tendance à être laissées aux soins des Etats et à être dictées par des facteurs politiques. Le manque de cohérence des Etats dans ce domaine est illustré par les résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies, dont le rôle de maintien de l'ordre lors de l'imposition de sanctions ou de l'autorisation d'utiliser la force à l'encontre des Etats en infraction est devenu beaucoup plus important depuis la

fin de la Guerre froide.

La nature fondamentalement politique du droit international et de ses méthodes de jugement et d'application est une de ses caractéristiques inhérentes. Il vise essentiellement à protéger les intérêts des Etats souverains, et à cet égard, l'intérêt qu'il porte aux droits de l'homme est anormal. Ceci dit, les droits de l'homme servent de plus en plus d'étalon pour juger le comportement des Etats. Il est indispensable pour l'application suivie des normes de droits de l'homme que les organismes qui ne sont pas motivés par des ordres du jour politiques et gouvernementaux veillent à ce que les Etats respectent les engagements qu'ils ont pris.

Pourtant, en dernière analyse, pour que les droits de l'homme soient respectés, il faut qu'ils soient connus, appréciés et exigés par ceux qui les détiennent. L'éducation est un facteur important tout comme la libre expression et les formes de gouvernement représentatif et à l'écoute des citoyens. Dans ce domaine, les journalistes indépendants et autres personnes se chargeant de surveiller les droits de l'homme peuvent jouer un rôle crucial.

Nous n'avons pas suffisamment de place pour passer en revue tous les traités concernant les droits de l'homme, mais certains méritent d'être mentionnés. La Charte des Nations Unies [voir encadré 1, page 18] – qui a été signée par presque tous les Etats – comprend des engagements généraux importants en matière de droits de l'homme mais ne les formule pas en détail. La Déclaration universelle des Droits de l'homme de 1948 comblait cette lacune et elle reste un modèle pour les droits de l'homme internationaux, bien que n'ayant pas force de loi. Il fallut attendre les deux Pactes jumeaux de 1966 – l'un couvrant les droits civils et politiques, l'autre les droits économiques, sociaux et culturels – pour que la déclaration d'intention soit dotée d'une forme juridique.

Avant et depuis, divers instruments ont offert une protection juridique contre des infractions spécifiques. La Convention contre le génocide (1948) [voir encadré 4, page 21] reste malheureusement d'actualité aujourd'hui, les Etats n'ayant pas réussi à assumer leur responsabilité individuelle et collective pour "empêcher et punir" le génocide, qui est probablement la pire violation possible des droits de l'homme. D'autres conventions concernent plus précisément les interdictions générales contre la torture (1984) et l'esclavage

(plusieurs dates). La discrimination raciale et celle à l'encontre des femmes sont l'objet de traités signés en 1966 et 1978 respectivement. Plus récemment, la Convention sur les droits de l'enfant (1989), qui détaille les mesures générales pour la protection des enfants, a fait la preuve de sa valeur dans divers contextes [voir le prochain *Dossier thématique 21* par Iain Levine, 'L'application des principes humanitaires: l'expérience au Sudan du sud'].

Parmi les autres traités pertinents, il convient de mentionner les conventions régionales des droits de l'homme et les mécanismes d'Europe, d'Amérique Latine et d'Afrique. (Il n'existe pas d'équivalent en Asie). Les clauses de ces traités sont assez proches de celles des traités internationaux des droits de l'homme.

Les conventions mondiales et régionales disposent de mécanismes correspondant de bilan, mais dans deux cas seulement – les cours européenne et inter-américaine des droits de l'homme – ces conventions comportent des mécanismes judiciaires efficaces. La nature et le fonctionnement des organismes des droits de l'homme des Nations Unies et régionaux dépassent le cadre de ce document. Ils constituent un mécanisme plus ou moins efficace permettant de mesurer en détail les performances des Etats par rapport à leurs obligations juridiques internationales. Les sanctions en cas d'échec sont généralement déterminées de manière politique. Dans la plupart des cas, il n'est pas réaliste d'espérer que des questions urgentes de protection soient traitées de manière efficace par ces organismes. Mais leur travail, nourris de rapports provenant d'organisations des droits de l'homme et autres, joue un rôle important dans la fixation des normes par leurs organisations mères respectives. La création par les Nations Unies d'un poste de Haut commissaire aux Droits de l'homme a fait naître l'espoir (non encore concrétisé) que les Etats membres feront désormais une part plus grande à la protection des droits de l'homme.

Quelques dernières remarques avant de poursuivre. D'abord, tous les Etats n'ont pas signé les traités mondiaux cités ci-dessus, et il est de toute évidence important de savoir si le droit jurisprudentiel se base sur des engagements juridiques explicites ou simplement sur une obligation morale. Quand on présente des arguments ayant un fondement juridique, on a l'avantage de citer les propres termes de l'Etat.

Deuxièmement, dans certaines circonstances, les

Etats ont le droit de suspendre ou de limiter l'application des garanties juridiques des droits de l'homme. La dérogation n'est autorisée qu'en cas d'urgence publique menaçant la vie de la nation. Et toute mesure de ce genre doit être proclamée officiellement, être non discriminatoire et se limiter au strict nécessaire "requis par les exigences de la situation". Point crucial, certains droits ne peuvent jamais être suspendus : le droit à la vie, la liberté de pensée, la reconnaissance en tant que personne devant la loi ; le droit de ne pas être soumis à la torture, etc., à l'esclavage, de ne pas être emprisonné pour dettes et de ne pas être poursuivi en vertu de lois rétroactives.

Troisièmement, sous réserve de dérogation, les lois des droits de l'homme continuent à s'appliquer durant les conflits armés. Nous verrons plus bas comment ces normes sont complétées par les clauses du droit humanitaire international (Conventions de Genève et Protocoles), qui est une souche indépendante mais connexe du droit. Les normes des droits de l'homme s'appliquent également aux réfugiés et aux personnes déplacées à l'intérieur de leur pays, encore que dans le cas des réfugiés, des dispositions particulières existent dans le cadre du droit international des réfugiés. Il s'agit là encore d'une souche indépendante mais connexe du droit, que nous discuterons plus bas.

Enfin, voyons brièvement comment le droit international est lié aux secours humanitaires. Nous avons dit que la tradition des droits de l'homme n'est pas fondée sur la satisfaction des besoins fondamentaux immédiats. En dehors du droit humanitaire, le fondement des droits relatifs à l'aide humanitaire se base principalement sur le droit à la vie, d'une part, et sur les principes fixés par le Pacte économique de l'autre. Ce dernier établit le principe que toute personne a le droit de pouvoir se nourrir, se vêtir et se loger correctement ; de ne pas souffrir de la faim ; et de parvenir aux niveaux les plus élevés possibles de santé mentale et physique. Les obligations qu'il fixe pour atteindre ces buts doivent être respectées collectivement par les Etats. Bien que ces clauses soient au conditionnel et destinées à être remplies progressivement en fonction des ressources, elles restent le droit de toute personne.

Le droit à la vie implique un engagement immédiat en matière de protection. Il est

interprété par le Comité des Droits de l'homme des Nations Unies comme un devoir non seulement de ne pas priver arbitrairement quelqu'un de sa vie et de le protéger – des exécutions sommaires par exemple – mais de manière plus positive comme un devoir de prendre des mesures pour éviter les pertes de vie qui sont évitables. Ceci s'appliquerait à la vie des civils en temps de conflit, mais comprendrait aussi, par exemple, une obligation de vacciner les enfants contre toute maladie grave

transmissible. On pourrait également considérer, sans digresser, que cela comprendrait une obligation de fournir l'aide ou du moins de permettre à l'aide d'être fournie lorsque la vie des personnes est en danger à cause du manque de produits de première nécessité. Le "droit à l'accès humanitaire" se définit le mieux en termes de satisfaction d'un devoir de fournir l'aide, un devoir correspondant au droit à la vie, à l'alimentation, au logement, etc. de la personne.

5

Responsabilité en matière de protection et de mise en vigueur

D'un point de vue juridique, c'est l'Etat qui est avant tout responsable de la protection des droits de l'homme. Cela reste vrai même lorsque c'est le personnel de l'Etat qui commet les infractions ou qui est incapable de fournir la protection nécessaire contre les menaces auxquelles sont confrontés les droits de l'homme du fait de tierces parties. Les agents de l'Etat – administration, législature, tribunaux, police, armée, fonctionnaires – sont investis de responsabilités spécifiques, et leurs activités ont un impact sur la protection et réalisation des droits de l'homme. Dans une certaine mesure, il s'agit de maintenir l'ordre public, et la loi doit régir les activités des agents de l'Etat et doit elle-même satisfaire aux exigences de la justice.

Au-delà des frontières nationale, le manquement aux obligations des droits de l'homme représente une violation par l'Etat incriminé des engagements qu'il a pris vis-à-vis des autres Etats. De plus, la Charte des Nations Unies [articles 55 & 56, voir encadré 1, page 18] exige de ses Etats membres qu'ils prennent des mesures communes et individuelles pour assurer le respect des droits de l'homme. La communauté internationale s'est par conséquent engagée à protéger les droits de l'homme lorsqu'ils ne sont pas protégés par l'Etat. On sait à quel point il est difficile de fournir cette protection

dans ce genre de situation - comme ce fut le cas dans l'ancienne Yougoslavie, par exemple – et ces initiatives prennent généralement la forme de pressions extérieures visant à faire en sorte que ce soit l'Etat concerné qui remplisse ses obligations. De plus en plus, on fait appel à des sanctions ou menaces de sanction ou à la suspension de concessions commerciales pour essayer d'influencer l'Etat en infraction. Les transferts d'aide dépendant du respect des droits de l'homme entrent dans la même catégorie.

Les problèmes de ce type d'approche sont bien connus : à l'exception de l'assistance humanitaire, ce sont les plus pauvres qui sont généralement le plus durement touchés par les sanctions économiques, sanctions qui ont un impact réduit sur la politique du gouvernement ; elles ont tendance à se concentrer exclusivement sur les droits civils et politiques et à exclure les droits économiques et sociaux ; elles font souvent partie d'un forfait idéologique exigeant des réformes économiques ou autres allant au-delà des préceptes des droits de l'homme (ou les contredisant). Ces mesures sont loin de toujours parvenir à obtenir des réformes et l'histoire a prouvé qu'elles ne permettent pas de faire tomber les dictateurs. Quoi qu'il en soit, elles sont appliquées de manière improvisée et incohérente par les pays industrialisés. La poursuite

des intérêts nationaux (stratégiques) reste la force motrice des relations internationales, mais ce n'est pas une base solide pour la mise en vigueur des droits de l'homme.

La menace de dénonciation publique ou la privation des privilèges diplomatiques sont probablement plus dissuasifs qu'on ne l'admet généralement. Un rapport critique provenant des organismes de protection des droits de l'homme des Nations Unies est pour le moins extrêmement gênant pour le gouvernement concerné, et peut avoir des répercussions politiques aux niveaux national et international (les partis d'opposition profitent de ce genre d'occasion). Les Etats sont prêts à faire beaucoup pour prévenir ces critiques. Malheureusement, les mécanismes des Nations Unies ont tendance à être lents, et les contrôles limités. Les activités de surveillance et de plaidoyer des ONG sont souvent cruciales en ce qu'elles alertent la communauté internationale des abus commis sous le couvert de la souveraineté nationale.

Le Conseil de Sécurité des Nations Unies peut ordonner l'imposition de sanctions et même l'intervention armée en vertu du Chapitre VII de la Charte ; mais conformément à l'objectif premier des Nations Unies, ces mesures ne se justifient que lorsque la paix et la sécurité mondiales sont menacées. De nombreux débats ont pour objet d'établir si une intervention armée ayant pour objectif de fournir une aide humanitaire ou de protéger les droits de l'homme peut être légitime dans le cadre de la Charte, compte tenu des termes de l'Article 2 [voir encadré 1, page 18]. Si on répugne généralement à violer la souveraineté de l'Etat, la plupart des gens acceptent qu'il existe des exceptions : l'intervention en cas de génocide, par exemple, est non seulement légitime mais également prévue par la Convention contre le génocide qui demande l'intervention de la communauté internationale [voir encadré 4, page 21]. On peut soutenir que les actions visant à éviter les violations majeures des droits de l'homme ou les crimes contre l'humanité entrent dans la même catégorie.

Les récents exemples d'intervention internationale au Kurdistan iraquien, en Somalie et dans l'ancienne Yougoslavie ne constituent pas une base convaincante pour créer un précédent d'intervention humanitaire par la force. En particulier, le mandat et les méthodes employées par les forces d'intervention sanctionnées par les Nations Unies conduisent à s'interroger sur la description de ces interventions comme étant essentiellement de na-

ture "humanitaire". Tout en étant essentielle, la fourniture de l'aide dans ce genre de circonstances n'est qu'une partie du tableau humanitaire. La protection fournie à la population civile contre les effets du conflit, et même la cessation du conflit proprement dit, sont des questions que l'accent mis sur les secours a eu tendance à éclipser.

En l'absence d'un mécanisme mondial de mise en vigueur, l'association de mécanismes et mesures aussi disparates que ceux mentionnés ci-dessus risque d'être la seule forme de protection que puisse fournir la communauté internationale. Les propositions actuelles visant à créer une cour criminelle internationale permanente, similaire aux tribunaux spéciaux établis récemment au Rwanda et dans l'ancienne Yougoslavie, pourraient, si elles étaient adoptées, remédier en partie au problème : mais en l'absence de volonté politique pour appliquer ses jugements, cette cour souffrirait des mêmes faiblesses que celles qui ont (jusqu'à présent) freiné ces tribunaux, et son effet risquerait d'être très peu dissuasif.

Les activités de protection des organismes humanitaires et des droits de l'homme consistent à identifier les risques d'infraction aux droits de l'homme et à essayer ensuite de faire en sorte que les autorités responsables remplissent leurs obligations pour éliminer ces risques. Cela exige à la fois de localiser clairement la responsabilité pour la protection des droits de l'homme – qui comme nous l'avons vu peut se situer à différents niveaux – et d'identifier les parties compétentes. Si la partie dont c'est la responsabilité première est incapable ou refuse de fournir la protection nécessaire, ou qu'elle est elle-même la puissance en infraction, il peut alors être nécessaire d'invoquer la responsabilité des autres parties. En dernière analyse, la communauté internationale peut se trouver impliquée. Le génocide du Rwanda en 1994, orchestré par un gouvernement contre une partie de sa population, fut non seulement un crime contre l'humanité mais constitua aussi un échec catastrophique en matière de protection. Il faut que la communauté internationale accepte qu'elle a failli à ses responsabilités en n'étant pas capable d'empêcher le génocide, comme l'a souligné *l'Evaluation conjointe de l'aide d'urgence au Rwanda*. Plaider son incapacité à réagir est une chose, nier sa responsabilité est très différent.

Dans ce domaine, les gouvernements sont là pour représenter les Etats et supporter les responsabilités appropriées. Mais les organismes qui sont en pra-

tique les puissances protectrices (et potentiellement violatrices) incluent les ministères, les autorités locales, les tribunaux, les organismes d'application de la législation, les forces armées et les personnes qui travaillent dans ces domaines. Les décisions sont prises par des personnes et c'est avec des personnes que s'effectuent les négociations. Bien entendu, une personne ne doit pas craindre d'être sanctionnée pour une infraction aux droits de l'homme ou pour n'avoir pas réussi à empêcher cette infraction. Mais le plaidoyer en faveur des droits de l'homme présume notamment que la personne reconnaît et comprend les devoirs liés à son poste. Si les partisans des droits de l'homme eux-mêmes n'ont pas cette compréhension, les chances de succès sont limitées. Une connaissance des dispositions fondamentales des droits de l'homme, de la législation humanitaire et de la législation concernant les réfugiés fait partie intégrante de cette entente.

Qu'en est-il des infractions perpétrées par des agents non gouvernementaux ? Bien que le droit humanitaire impose des devoirs à ces parties, ce n'est pas le cas de la législation des droits de l'homme. Bien entendu, les arguments moraux contre ces infractions ne changent pas, mais en plus, les droits de l'homme internationaux fixent des normes dont il faudrait promouvoir le respect universel et dont l'observation a un rapport avec les revendications de légitimité. Le désir de légitimité (ou du moins de respectabilité) est souvent le premier motif incitant au respect des normes des droits de l'homme. Il influe sur la conduite des

mouvements rebelles aspirant à faire partie d'un gouvernement, par exemple, de même que sur la conduite des gouvernements et de leurs agents.

Quand les structures de l'Etat elles-mêmes sont en train de s'effondrer et dans le cas d'Etats "faibles" manquant de toute autorité centrale efficace, la question du respect des droits de l'homme est particulièrement importante et particulièrement difficile à régler. Il n'est certainement pas toujours vrai que le désir de respectabilité soit un facteur motivant, notamment dans les cas où la chaîne de commande est si faible qu'elle relève pratiquement de l'anarchie. Les efforts faits récemment dans le Sud du Soudan [voir *Dossier thématique 21* par Iain Levine, 'L'application des principes humanitaires: l'expérience au Sud du sud'] pour essayer de faire respecter par toutes les parties les dispositions du droit humanitaire international et de la Convention sur les Droits de l'enfant constituent un précédent potentiellement important. L'adoption de "principes de fonctionnement communs" par les ONGI opérant au Libéria – qui se basent principalement sur la promotion du respect des principes humanitaires et des droits de l'homme – est un autre exemple d'initiative de ce genre. Il reste à voir si de telles initiatives constitueront une force efficace pour la protection des civils. Le CICR possède une longue expérience de ce genre de circonstances, et des résultats difficiles à évaluer. Nous discuterons au prochain chapitre de la façon dont ces initiatives correspondent aux réalités du conflit armé.

ENCADRÉ No.1**Charte des Nations Unies : quelques dispositions**

Passage tiré du préambule :

“Nous, peuples des Nations Unies Résolus...à préserver les générations futures du fléau de la guerre...à proclamer à nouveau notre foi dans les droits fondamentaux de l’homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine, dans l’égalité de droits des hommes et des femmes, ainsi que des nations, grandes et petites, et à créer les conditions nécessaires au maintien de la justice et du respect des obligations nées des traités et autres sources du droit international, et à favoriser le progrès social et instaurer de meilleures conditions de vie dans une liberté plus grande...avons décidé d’associer nos efforts pour réaliser ces desseins.”

Article 1

“Les buts des Nations Unies sont les suivants :

1. Maintenir la paix et la sécurité internationales ;
2. Développer entre les nations des relations amicales fondées sur le respect du principe de l’égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d’eux-mêmes ;
3. Réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d’ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire, en développant et en encourageant le respect des droits de l’homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion ; et
4. Etre un centre où s’harmonisent les efforts des nations vers ces fins communes.”

Article 2

“L’organisation des Nations Unies et ses membres, dans la poursuite des buts énoncés à l’article 1, doivent agir conformément aux principes suivants :

1. L’organisation est fondée sur le principe de l’égalité souveraine de tous ses membres ;
4. Les membres de l’organisation s’abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l’emploi de la force, soit contre l’intégrité territoriale ou l’indépendance politique de tout Etat, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies ;
7. Aucune disposition de la présente charte n’autorise les Nations Unies à intervenir dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d’un Etat ni n’oblige les membres à soumettre des affaires de ce genre à une procédure de règlement aux termes de la présente charte ; toutefois, ce principe ne porte en rien atteinte à l’application des mesures de coercition prévues au chapitre VII.”

Article 55 (chapitre IX : Coopération économique et sociale internationale)

“...les Nations Unies favoriseront : (a) le relèvement des niveaux de vie, le plein emploi et des conditions de progrès et de développement ; (b) la solution des problèmes internationaux dans les domaines économique, social, de la santé publique et autres problèmes connexes ; et la coopération internationale dans les domaines de la culture intellectuelle et de l’éducation ; (c) et le respect universel et effectif des droits de l’homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion.”

Article 56

“ Les membres s’engagent, en vue d’atteindre les buts énoncés à l’article 55, à agir, tant conjointement que séparément, en coopération avec l’organisation.”

ENCADRÉ No. 2**Droits et libertés figurant dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966 (forme abrégée)**

Droits : (de vivre ou d'être traité d'une certaine manière ; reconnaissance de statut)

à la vie (article 6)

à la liberté et à la sécurité de sa personne (9)

à un traitement humain en tant que prisonnier (10)

à un procès équitable, etc. (14)

à une vie privée, etc. (17)

à une protection en qualité d'enfant (24)

de voter et de prendre part à la direction des affaires publiques (25)

à l'égalité de traitement, à la protection et à la reconnaissance de sa personnalité devant la loi, y compris présomption d'innocence et droit à l'appel (14, 16 & 26)

Libertés de (liberté actives - droits de non interposition)

de mouvement/de choix de résidence

de pensée, de conscience et de religion (18)

d'opinion et d'expression (19)

de réunion pacifique (21)

d'association (22)

de se marier librement et de fonder une famille (23)

(pour les personnes appartenant à des minorités) d'avoir sa propre vie culturelle, de pratiquer et de professer sa propre langue et religion, en commun avec les autres membres de son groupe (27)

Nul ne sera...(droits de ne pas être traité d'une certaine façon, protection vis-à-vis de...)

Nul ne sera soumis à la torture ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (7)

Nul ne sera tenu en esclavage, en servitude ou astreint à accomplir un travail forcé (8)

Nul ne sera emprisonné pour la seule raison qu'il n'est pas en mesure d'exécuter une obligation contractuelle. (11)

Nul étranger ne peut être arbitrairement expulsé (13)

Nul ne sera condamné pour des actions qui ne constituaient pas un délit au moment où elles ont été commises (15).

Interdiction de propagande en faveur de la guerre et tout appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence (20)

Remarques :

1. Peuvent se prévaloir de tous ces droits toutes les personnes se trouvant sur le territoire d'un Etat et sous sa juridiction, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation. (2)
2. Il n'est possible de déroger à ces droits qu'en cas d'urgence publique menaçant la vie de la nation. Toute mesure dérogatoire doit être officiellement proclamée, être non discriminatoire et se limiter au strict minimum exigé par la situation. Certains droits ne sont pas aliénables : le droit à la vie, à la liberté de pensée et à la reconnaissance de sa personne devant la loi ; de même que la protection contre la torture, etc., contre l'esclavage, contre l'emprisonnement pour dettes et contre les poursuites en vertu de lois criminelles rétroactives.

ENCADRÉ No.3**Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966 - résumé des droits**

Article 2 (1) *Chacun des Etats parties au présent pacte s'engage à agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique, au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent pacte par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives.*

Droits reconnus (résumé) :

- droit au travail (article 6)
- droit à un salaire et à des conditions de travail équitables (7)
- droit de s'affilier à un syndicat et droit de grève (8)
- droit à la sécurité sociale (9)
- droit à la protection de la famille et en particulier de celle des mères et des enfants (10)
- droit à un niveau de vie suffisant, y compris à une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, etc. (11)
- droit de jouir du meilleur état de santé physique et mentale que la personne soit capable d'atteindre (12)
- droit à l'éducation (13)
- droit de participer à la vie culturelle et de bénéficier du progrès scientifique (15)
- droit (des peuples) à profiter et à user pleinement et librement de leurs richesses et ressources naturelles (25).

Remarques :

1. On remarquera que l'article 2 (3) prévoit une exception au principe primordial de non discrimination dans l'article 2 (2), en ce sens que les pays en développement peuvent déterminer dans quelle mesure ils garantiront les droits économiques reconnus dans le pacte à des *non-ressortissants*, compte dûment tenu des droits de l'homme et de leur économie nationale.
2. N.B. l'article 11 (2) "Les Etats parties...reconnaissant le droit fondamental qu'a toute personne d'être à l'abri de la faim [prendront les mesures nécessaires] pour assurer une répartition équitable des ressources alimentaires mondiales par rapport aux besoins."
3. Le pacte économique ne prévoit pas de dérogation aux droits et aux devoirs qu'il reconnaît.
4. Il n'existe pas de droit à la propriété dans les pactes, comme c'était le cas dans la Déclaration universelle des droits de l'homme. Il n'existe pas non plus dans les pactes ou ailleurs de "droit à la terre".

ENCADRÉ No.4

Extraits de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide de 1948

Article I

Les parties contractantes confirment que le génocide, qu'il soit commis en temps de paix ou en temps de guerre, est un crime du droit des gens, qu'elles s'engagent à prévenir et à punir.

Article II

Dans la présente convention, le génocide s'entend de l'un quelconque des actes ci-après, commis dans l'intention de détruire en tout ou en partie, un groupe national, ethnique, racial ou religieux, comme tel :

- a) meurtre de membres du groupe ;
- b) atteintes graves à l'intégrité physique ou mentale de membres du groupe ;
- c) soumission intentionnelle du groupe à des conditions d'existence devant entraîner sa destruction physique totale ou partielle ;
- d) mesures visant à entraver les naissances au sein du groupe ;
- e) transfert forcé d'enfants du groupe à un autre groupe.

Article III

Seront punis les actes suivants :

- a) le génocide ;
- b) l'entente en vue de commettre le génocide ;
- c) l'incitation directe et publique à commettre le génocide ;
- d) la tentative de génocide ;
- e) la complicité dans le génocide.

Article IV

Les personnes ayant commis le génocide ou l'un quelconque des autres actes énumérés à l'article III seront punies, qu'elles soient des gouvernements, des fonctionnaires ou des particuliers.

Article V

Les parties contractantes s'engagent à prendre...les mesures législatives nécessaires pour assurer l'application des dispositions de la présente convention...

Article VI

Les personnes accusées de génocide [etc.] seront traduites devant les tribunaux compétents de l'Etat sur le territoire duquel l'acte a été commis, ou devant la cour criminelle internationale qui sera compétente à l'égard de celles des parties contractantes qui en auront reconnu la juridiction.

Article VII

Le génocide [etc.] ne seront pas considérés comme des crimes politiques pour ce qui est de l'extradition.

Les parties contractantes s'engagent en pareil cas à accorder l'extradition conformément à leur législation et aux traités en vigueur.

Article VIII

Toute partie contractante peut saisir les organes compétents de l'Organisation des Nations Unies afin que ceux-ci prennent, conformément à la Charte des Nations Unies, les mesures qu'ils jugent appropriées pour la prévention et la répression des actes de génocide ou de l'un quelconque des autres actes énumérés à l'article 3.

ENCADRÉ No.5**Article 3 commun aux quatre Conventions de Genève
adoptées le 12 août 1949**

En cas de conflit armé ne présentant pas un caractère international et surgissant sur le territoire de l'une des hautes parties contractantes, chacune des parties au conflit sera tenue d'appliquer au moins les dispositions suivantes :

1. Les personnes qui ne participent pas directement aux hostilités, y compris les membres des forces armées qui ont déposé les armes et les personnes qui ont été mises hors de combat par maladie, blessure, détention, ou pour toute autre cause, seront, en toutes circonstances, traitées avec humanité, sans aucune distinction de caractère défavorable basée sur la race, la couleur, la religion ou la croyance, le sexe, la naissance ou la fortune, ou tout autre critère analogue.

A cet effet, sont et demeurent prohibés, en tout temps et en tout lieu, à l'égard des personnes mentionnées ci-dessus :

- a) les atteintes portées à la vie et à l'intégrité corporelle, notamment le meurtre sous toutes ses formes, les mutilations, les traitements cruels, tortures et supplices ;
- b) les prises d'otages ;
- c) les atteintes à la dignité des personnes, notamment les traitements humiliants et dégradants;
- d) les condamnations prononcées et les exécutions effectuées sans un jugement préalable, rendu par un tribunal régulièrement constitué, assorti des garanties judiciaires reconnues comme indispensables par les peuples civilisés.

2. Les blessés et malades seront recueillis et soignés.

Un organisme humanitaire impartial, tel que le Comité international de la Croix-Rouge, pourra offrir ses services aux parties en conflit.

Les parties au conflit s'efforceront, d'autre part, de mettre en vigueur par voie d'accords spéciaux tout ou partie des autres dispositions de la présente convention.

L'application des dispositions qui précèdent n'aura pas d'effet sur le statut juridique des parties au conflit.

6

Les droits de l'homme dans les conflits armés

Si tant est qu'il est possible de généraliser en parlant des causes des conflits armés, on peut peut-être les décrire comme étant des revendications économiques, politiques, sociales ou religieuses/culturelles concurrentes. Ils sont ou ne sont pas liés à des facteurs comme l'appauvrissement des ressources par rapport à la taille de la population. Quand ces revendications ne sont pas arbitrées par des mécanismes juridiques ou politiques existant, ou de toute autre façon, elles peuvent déboucher sur un conflit armé. Les solutions non violentes exigent des compromis, et le conflit armé est caractéristique en ce qu'il tend à faire peu de place aux compromis. Les guerres prennent généralement fin quand le conflit se résout de manière décisive par une victoire ou une défaite militaire ; ou quand elles atteignent un équilibre ou une impasse permettant de conclure un règlement politique (assorti de compromis).

C'est un tableau sans aucun doute simpliste du conflit armé. Mais le but est de souligner certaines des caractéristiques liées à l'application des normes juridiques internationales qui continuent à s'appliquer durant le conflit. Dans la majorité des conflits intérieurs – et la majorité des conflits sont désormais intérieurs et non inter Etats – les parties en conflit et les populations qui les soutiennent devront continuer à vivre à proximité les unes des

autres dans les mêmes limites nationales le jour où le conflit prendra fin. Un processus de "nettoyage ethnique" comprend parfois la séparation de divers éléments de la population, mais la répugnance d'Etats tiers à accueillir des réfugiés de longue durée fait que ce processus se limite de plus en plus aux frontières nationales.

Les revendications concurrentes à la base de tout conflit ne sont pas toujours résolues par les étapes typiques du processus de paix : pourparlers, cessez le feu, démobilisation, accords territoriaux, partage provisoire du pouvoir, élections, amnistie, réforme juridique ; et plus les parties en guerre ont commis d'atrocités, plus la paix est instable, et plus il est difficile d'unir les diverses factions en vue d'objectifs nationaux communs. C'est notamment le cas lorsque le processus de paix lui-même prévoit une amnistie pour les auteurs de crimes : l'impunité n'est pas une base ferme pour une réconciliation à plus long terme, même si la réconciliation à court terme a tendance à faire des compromis en matière de justice.

Les civils ne sont plus des victimes de guerre accidentelles. Ils sont souvent ciblés à cause du soutien politique qu'ils paraissent fournir à une ou l'autre des parties. Une célèbre stratégie de contre insurrection des années 1980 fut considérée comme

“ôtant la mer aux poissons” – les civils constituant la “mer” qui cachait les “poissons” de la guerrilla.

En guerre, les civils sont rarement des observateurs neutres et toutes les parties essaient généralement de solliciter ou d'exiger leur allégeance. Le terme “guerre civile” peut paraître justifier l'érosion de la distinction entre civils et militaires, et impliquer que la société est en guerre avec elle-même, et que la distinction n'a pas de sens. Mais c'est un argument erroné. La vaste majorité de la population, même si elle doit une forte allégeance ethnique ou autre (souvent par crainte de “l'autre”), ne fait pas partie du conflit en ce sens qu'elle ne joue pas un rôle direct dans ce conflit. De tout temps, les civils ont pris une part indirecte aux hostilités, mais ils n'ont pas encore été considérés à ce compte comme des cibles militaires légitimes.

La manière dont la guerre se déroule, et en particulier le traitement des civils et des non combattants, est régie par le Droit humanitaire international (IHL). Les quatre Conventions de Genève de 1949 et les deux Protocoles supplémentaires de 1977, basés sur les principes de l'immunité des non combattants, établissent dans le détail les normes de traitement de ceux qui ne prennent pas une part active aux hostilités – y compris les combattants malades et blessés et les prisonniers de guerre, en plus des civils. Ces traités relèvent de la législation moderne mais l'histoire de l'IHL remonte à 1859, époque à laquelle Henri Dunant, dans une célèbre initiative humanitaire, persuada Napoléon III – vainqueur à la bataille de Solferino – d'autoriser l'aide sur le champ de bataille aux blessés de toutes nationalités, sous la protection d'une proclamation officielle. C'est ainsi qu'un geste humanitaire se transforma en droit protégé. Par la suite, la création de la Croix Rouge et le développement de l'IHL continuèrent à œuvrer dans ce sens. Aujourd'hui, presque tous les Etats ont ratifié les Conventions de Genève de 1949 [voir encadré 4, page 21] ; ils sont moins nombreux à avoir ratifié les Protocoles. L'évolution de cette législation de “Genève” se fit en parallèle avec celle de lois (législation de “La Haye”) limitant les types d'armes pouvant être utilisées de manière légitime, processus qui se poursuit encore aujourd'hui, comme dans le cas des accords visant à contrôler l'usage de mines anti-personnel et autres armes inhumaines. Les agents d'intervention n'ont pas besoin qu'on leur rappelle les implications humaines des armes et de nombreux organismes humanitaires militent pour essayer d'influencer le processus.

Les Conventions de 1949 et le Premier Protocole s'appliquent uniquement aux conflits armés internationaux, à savoir les conflits entre Etats. Etant donné que la plupart des conflits actuels sont internes, leur application est restreinte. Mais les Conventions contiennent un article commun à toutes les quatre, connu sous le nom d'Article 3 [voir encadré 5, page 22]. Cet article fixe les normes minimums pour le traitement des non combattants lors d'un conflit interne armé. Il comporte un ensemble de normes de protection, traduisant les principes généraux du droit humanitaire, qui imposent des devoirs à toutes les parties en conflit, gouvernement ou autre. Si les agents d'intervention ne connaissent qu'un seul article du droit humanitaire, il faut que ce soit celui-ci, puisque son application est universelle.

La question de savoir si une situation particulière représente un “conflit armé” est contestable. Le Second Protocole, conçu pour venir s'ajouter à l'Article 3 commun, s'applique tout particulièrement aux conflits armés, mais ceux-ci sont définis comme étant uniquement les conflits dans le cadre desquels les forces dissidentes exercent un contrôle effectif sur le territoire de nature à leur permettre d'effectuer des opérations militaires “soutenues et concertées”. Les troubles internes et autres conflits “de moindre importance” sont explicitement exclus, et les Etats cherchent donc souvent à caractériser les conflits de manière à ce qu'ils ne soient pas couverts par les dispositions du Second Protocole. Les dispositions du Second Protocole ont une très grande importance en ce qui concerne le respect de la protection des civils. Elles comprennent notamment l'interdiction d'attaquer les populations civiles en tant que telles ; l'interdiction de les affamer stratégiquement ou de détruire les éléments comme les cultures, le bétail et les sources d'eau qui sont indispensables à la survie de la “population civile” ; et l'interdiction des déplacements forcés sauf pour assurer la sécurité des civils concernés ou pour des “impératifs militaires”. Elles prévoient également la fourniture de secours aux populations civiles.

Dès le départ, le Comité international de la Croix Rouge (CICR) a été le sponsor et le gardien de l'IHL. Son statut et son mandat uniques sont reflétés par les Conventions de Genève ; et c'est la seule organisation non gouvernementale à posséder un mandat explicite dans le cadre du droit international. A bien des égards, il jouit du statut et des privilèges d'une organisation intergouvernementale. Dans la pratique, la protection de son statut dépend du respect absolu des principes de neutralité,

d'impartialité et d'indépendance. Etant donné que les Etats et autres reconnaissent ceci, le CICR est souvent à même de jouer le rôle d'intermédiaire neutre entre les factions et d'effectuer un rôle de protection et d'assistance auprès de victimes de guerres auxquelles d'autres n'ont pas forcément accès.

La neutralité consiste à ne pas prendre partie dans un conflit ; et en particulier à ne pas épouser la cause d'une partie ou d'une autre dans un conflit armé. En théorie, l'application constante des normes relatives aux droits de l'homme aux actions de toutes les parties du conflit n'est pas incompatible avec la neutralité. En pratique, bien sûr, elle peut porter préjudice à l'aptitude d'un organisme humanitaire à secourir des populations. Pour le CICR, le principe de neutralité est ancré dans le pragmatisme. Comme il est déclaré dans les Principes fondamentaux du mouvement de la Croix Rouge : "Afin de jouir de la confiance de tous, la Croix Rouge ne peut pas prendre partie dans les hostilités ou participer à quelque controverse de nature politique, raciale, religieuse ou idéologique que ce soit."

La pratique de la neutralité opérationnelle comporte des exigences que peu d'organisations aspirent à accepter. Le CICR, par exemple, travaille si possible de tous les côtés du conflit et met en place des délégations séparées pour négocier avec les factions en guerre, tout en insistant sur le fait que cela n'implique aucune reconnaissance formelle des parties concernées. Sa politique est tributaire d'une

politique de "discrétion" ; et c'est là que les pratiques du CICR diffèrent le plus de celles de beaucoup d'autres acteurs humanitaires. Bien qu'il puisse rendre compte aux autorités des violations des droits de l'homme, et qu'il le fasse, il procède rarement à des condamnations publiques. On dit parfois qu'un souci de justice exige ce genre de condamnation. Que ce soit ou non le cas, le CICR considère que son mandat humanitaire exclut ce rôle. Mais ce mandat est centré sur la protection. C'est le moyen adopté par le CICR pour poursuivre cette fin qui distingue son travail de celui d'organismes se spécialisant dans le plaidoyer public en faveur des droits de l'homme. Il n'y a pas ici de heurt fondamental entre les ordres du jour.

Que les autres organismes suivent ou ne suivent pas les restrictions de neutralité opérationnelle, l'impartialité est un principe fondamental de l'humanitarisme – et il fait pendant au principe des droits de l'homme général de non discrimination. Il implique un engagement à assurer les secours en se fondant uniquement sur les besoins, en donnant priorité à ceux dont les besoins sont les plus grands, sans distinction de race, de conviction politique, etc. Dans la pratique, il n'est pas certain que les organismes appliquent constamment ce principe, mais un engagement vis-à-vis de ce principe constitue une sauvegarde pour l'ensemble du concept d'humanitarisme. On ne devrait pas permettre aux questions pratiques comme celles de l'accès restreint aux personnes touchées de venir éclipser ce principe de base.

Droits de l'homme, réfugiés et déplacements internes

Les droits de l'homme et les déplacements

Le contexte le plus courant en matière d'aide humanitaire est celui des déplacements humains, les communautés fuyant généralement les effets d'un conflit armé. Dans ce chapitre, nous allons étudier les droits de l'homme dans le contexte des déplacements de population et voir comment ils correspondent aux soucis humanitaires traditionnels. Commençons par quelques définitions.

“Déplacé”

On dit qu'une personne est “déplacée” quand elle est forcée d'une manière ou d'une autre de quitter son foyer. Le terme ne couvre pas tous les émigrés mais il devrait probablement inclure les “émigrés en détresse” qui fuient les conséquences d'une catastrophe naturelle.² Si la personne reste dans les limites géographiques de son pays, on parle de “déplacement interne”.

“Réfugié”

Un “réfugié” est une personne déplacée extérieurement, c'est-à-dire quelqu'un qui a fui au-delà des frontières de son pays. Mais la définition officielle du réfugié est plus précise que cela et elle

définit les raisons du déplacement : la définition la plus courante, celle de la Convention de 1951 sur le Statut des réfugiés, fait référence à une personne déplacée extérieurement suite à “une peur bien fondée d'être persécutée”. D'autres définitions (comme celle de la Convention africaine de l'OUA) sont plus larges et incluent également les personnes fuyant “les événements perturbant fortement l'ordre public”, comme les conflits armés. Ces définitions ont un point commun en ce qu'elles précisent que la personne concernée ne doit pas être à même de se protéger de la menace en question dans son pays d'origine. C'est cette non disponibilité de protection nationale efficace et le besoin d'une protection internationale qui sont les principales caractéristiques du réfugié. Il n'existe pas de définition de ce type pour les personnes déplacées intérieurement, qui sont censées bénéficier de la protection nationale.

Les droits appropriés se trouvent dans la législation concernant les réfugiés et dans celle concernant les droits de l'homme. Ici, le droit de l'homme fondamental est la liberté de mouvement. En vertu de la définition du droit international (Droits et libertés figurant dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966, Art.12, voir encadré 2, page 19), cette liberté comporte trois éléments :

- (i) liberté de mouvement dans le pays dont on est légalement résident
- (ii) liberté de quitter n'importe quel pays
- (iii) droit de rentrer dans son propre pays

Les deux premiers droits s'appliquent aux ressortissants et aux étrangers ; le troisième ne s'applique qu'aux ressortissants du pays en question. Ils sont sujets à des restrictions juridiques mais celles-ci ne doivent être ni arbitraires ni discriminatoires. En particulier, ils peuvent être suspendus en cas d'état d'urgence en vertu des dérogations possibles mentionnées plus haut. En l'absence de ces mesures exceptionnelles, qui ne sont applicables que dans des conditions strictement définies, les droits décrits ci-dessus peuvent être considérés comme s'appliquant.

Que signifient ces droits dans le contexte d'un déplacement ? D'abord, ils proscrivent les déplacements forcés de personnes sauf raisons exceptionnelles (le droit humanitaire impose des restrictions similaires) mais donnent aux personnes la liberté de partir pour une zone plus sûre si elles sont menacées. Ensuite, ils permettent aux personnes de quitter un pays pour chercher la sécurité hors de ses frontières – bien qu'il n'existe pas de droit correspondant d'entrer dans n'importe quel pays, même pour chercher asile (voir ci-dessous). Enfin, le droit de rentrer implique le droit pour les réfugiés de se rapatrier quand ils le souhaitent.

Personnes déplacées à l'intérieur d'un pays

Il n'existe pas de mesure ou de mécanisme particulier protégeant les personnes déplacées intérieurement (IDP). En théorie, elles sont protégées par les dispositions générales des droits de l'homme, y compris celles mentionnées plus haut, dans la mesure où il n'y a pas eu dérogation ; et elles sont aussi protégées le cas échéant par les dispositions du droit humanitaire international. Et en théorie, leurs droits continuent d'être protégés par leur gouvernement. En pratique, bien sûr, cette protection n'existe pas toujours. Pourtant, il est très difficile de faire bénéficier ces personnes d'une protection internationale à l'intérieur de leur propre pays, même si la volonté de le faire existe, notamment à cause des questions de souveraineté. Ces populations, perçues comme partisans, sont souvent traitées par les belligérants comme des objectifs militaires légitimes. L'expérience des "zones sûres" dans l'ancienne Yougoslavie fut loin d'être concluantes ; en pratique, ces zones n'étaient

pas sûres, la force d'intervention des Nations Unies manquant de toute évidence du mandat de protection ou de la volonté politique nécessaires pour remplir ce mandat.

Le rôle du CICR - secourir ces populations et essayer d'assurer leur protection – est important et établi de longue date. Dans plusieurs cas récents, le HCR a étendu ses activités d'assistance (sinon de protection) afin de couvrir les populations déplacées intérieurement. Mais les IDP sont parfois confrontées à des problèmes plus grands que les réfugiés sans pour autant recevoir une protection équivalente. La question de la protection des IDP a été longuement débattue depuis quelques années et la nomination par le Secrétaire général des Nations Unies d'un Représentant (M. Francis Deng) chargé d'examiner la situation des IDP – dont le nombre est estimé à 25 millions dans le monde entier – et de faire un rapport a souligné le problème sans déboucher jusqu'à présent sur un nouvel accord sur les mandats institutionnels. La question est de savoir si les dispositions juridiques existantes sont suffisantes et si les responsabilités sont définies de manière adéquate ; quoi qu'il en soit, l'application cohérente des normes applicables est confrontée à d'énormes obstacles politiques et pratiques. Il est possible que dans ce domaine, la meilleure option soit de parvenir au respect du droit humanitaire et de son principe d'immunité des non combattants.

Réfugiés, droit des réfugiés et HCR

Il n'existe pas de "droit d'asile" universel. C'est-à-dire que les Etats n'ont pas l'obligation légale d'accorder protection aux réfugiés, malgré les termes de la Déclaration universelle des Droits de l'homme (DUDH). En pratique, les Etats ont tendance à accepter au moins une obligation morale de donner asile à ceux qui répondent à la définition du "réfugié" de la Convention des Réfugiés de 1951. Toutefois, il n'existe pas de définition de l'asile dans ce texte ou dans aucun autre, bien qu'il doive au minimum offrir une protection provisoire contre la menace que le réfugié a fui. Ceci dit, la Convention de 1951 comporte une sauvegarde cruciale : le principe de *non refoulement*, qui stipule qu'ayant traversé une frontière nationale, un réfugié ne doit pas être expulsé ou reconduit à la frontière de territoires "dans lesquels sa vie ou sa liberté seraient menacés en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité ou de son appartenance à un groupe social ou à une opinion politique particuliers" (art.33). Etant donné que le statut de réfugié implique de déterminer l'existence de ce

genre de menaces, une personne en quête d'asile ne peut pas être expulsée avant qu'on ait procédé à la détermination en question.

Une fois admis en tant que réfugié, sur la base d'une détermination personnelle ou de groupe, la convention de 1951 et les accords régionaux d'Afrique et d'Amérique Latine établissent certains droits liés au statut et aux droits, basés en gros sur le principe que les réfugiés doivent être traités dans la mesure du possible de la même manière que les citoyens du pays d'accueil.

Depuis quelques années, la tendance consiste, quand on a affaire à des exodes en masse, comme ce fut le cas avec les réfugiés vietnamiens et yougoslaves, à leur accorder un "statut protégé provisoire" sur la base d'une détermination de groupe, plutôt qu'un statut de réfugié complet. Cette forme moindre de protection repose désormais explicitement sur l'idée que les réfugiés seront rapatriés dès que possible, sous réserve des exigences du principe de non refoulement. Bien que le HCR ait accueilli favorablement ce procédé qui permet de réagir avec rapidité et souplesse, il comporte des risques et des limites en ce qui concerne la protection des réfugiés. Il exclut également les solutions à plus long terme autres que le rapatriement. Il présente l'avantage de réconcilier les intérêts divergents d'un Etat confronté à une immigration massive et de réfugiés ayant besoin d'une protection à court terme. Par contre, il ne fait aucune distinction en ce qui concerne la protection à plus long terme d'un groupe très divers de personnes.

La protection provisoire a au moins le mérite de reconnaître l'urgence du besoin de protection des demandeurs d'asile et l'impératif humanitaire de leur porter secours. Une autre tendance est plus inquiétante. L'intérêt porté au "droit de rester" et aux causes profondes du mouvement des réfugiés est louable – comment ne pas convenir qu'il est important d'aborder les questions de droits de l'homme à la base du mouvement des réfugiés et de veiller à ce qu'ils disposent d'une protection nationale efficace. Mais ce souci s'accompagne d'une tendance toujours plus marquée à empêcher les demandeurs d'asile à atteindre les frontières des pays d'asile potentiels. Les mesures toujours plus nombreuses prises par les pays industrialisés pour restreindre le flux des chercheurs d'asile visent à concentrer le problème dans le Sud. Les Etats du Sud qui, volontairement ou non, supportent le fardeau de grandes vagues de réfugiés, reçoivent très peu d'aide pour faire ce que le droit et l'opinion

internationaux attendent d'eux. Il ne faut donc pas s'étonner qu'ils soient parfois à bout de patience. Il serait indubitablement injuste de ne critiquer qu'eux pour l'érosion apparente de la protection internationale.

Les clauses d'exception et de cessation sont un autre élément de la Convention de 1951 ayant récemment fait l'objet d'une plus grande attention. Elles ont trait à ce qui disqualifie quelqu'un de demander le statut de réfugié et au moment où une personne *cesse* d'être réfugiée.

En gros, une personne est disqualifiée quand elle est coupable de crimes de guerre, de crimes contre l'humanité ou de délits graves autres que politiques. De plus, quelqu'un pouvant raisonnablement être considéré comme une menace pour la sécurité nationale du pays d'accueil, ou qui a été condamné d'un délit particulièrement grave et constitue un danger pour la communauté, ne peut pas demander à bénéficier de la disposition de non refoulement.

En vertu de la clause "du changement de circonstances" de la Convention de 1951, une personne cesse d'être réfugiée quand elle "ne peut plus, parce que les circonstances qui lui ont permis d'être considérée comme réfugiée ont cessé d'exister, continuer à refuser d'user de la protection du pays de sa nationalité". Cette clause est de plus en plus souvent invoquée par les Etats donneurs et d'accueil ; et elle met en relief la question des garanties de protection dans le pays d'origine.

Les ONG d'intervention ont tendance à mieux connaître le rôle de coordination des secours aux réfugiés du HCR que son rôle et son mandat premiers : la protection des réfugiés. Conformément à ses statuts, le mandat du HCR comporte deux éléments principaux : d'une part fournir *la protection internationale*, et d'autre part, *chercher des solutions permanentes* au "problème des réfugiés". Son rôle de coordinateur de l'assistance humanitaire est un rôle annexe, et pourtant il s'est développé au point de paraître souvent éclipser sa fonction fondamentale (et unique) de protection. Cette fonction est de plus en plus menacée. Etant donné que l'assistance s'effectue en grande partie en la "sous traitant" à des ONG, le HCR faisant office de canalisateur des fonds des donateurs, les ONG sont inextricablement prise dans ce problème. Dans le reste de ce chapitre, nous allons étudier les deux principales fonctions mandatées et le changement apparent au niveau de l'interprétation par le HCR de son propre mandat.

Nous avons dit que c'était la recherche d'une protection n'existant pas dans son pays d'origine qui caractérisait le réfugié. Le rôle du HCR en matière d'obtention d'une protection internationale est très lié à l'obtention de la reconnaissance du statut de réfugié et des droits qui découlent de ce statut (juridique) conformément à la Convention des réfugiés de 1951. Ainsi, tandis que le terme "protection" inclut le sens le plus évident (protection contre les agressions ou les persécutions), il a aussi un sens plus large ; et il s'étend à la protection des intérêts vitaux des réfugiés, intérêts que les droits de l'homme sont destinés à protéger. Tout réfugié ou tout non ressortissant à les mêmes revendications en matière de droits de l'homme vis-à-vis de l'Etat d'accueil que ses ressortissants (et des devoirs équivalents).³

Le rôle de protection du HCR est lié de manière cruciale au principe de non refoulement. C'est dans ce domaine que la protection des réfugiés est la plus menacée, et le rôle de protection du HCR le plus concerné. Par la suite, son consentement apparent au rapatriement involontaire des réfugiés rwandais, burundais et rohingyens⁴ – qu'il ait tenu ou non du refoulement – marque l'abandon (sous la contrainte) d'un important principe. Mais la protection dans le pays d'asile a été elle-même négligée. Les récents événements dans l'est du Zaïre et en Tanzanie ont montré combien, des secours qui excluent la protection – dans ce cas particulier, contre la menace que représentait la présence dans les camps de soldats et d'éléments politiques ayant organisé le génocide au Rwanda – représentent une réponse terriblement inappropriée. Il a même été suggéré que, étant donné son incapacité apparente dans cette situation à remplir son mandat de protection internationale, le HCR aurait dû se retirer et laisser les autres remplir leur mission première d'assistance humanitaire.⁵ HCR reconnaît elle-même le problème et prend des mesures qui visent le renforcement de son rôle de protection dans des opérations humanitaires. Il existe, cependant, de doute que les autres acteurs avec une responsabilité dans le domaine de la protection sont aussi prêts à l'accepter. Le grand nombre de réfugiés dans l'est du Zaïre qui ne sont pas rentrés au Rwanda se trouvent piéger dans un nouveau conflit et font face, non seulement à la faim, mais à la menace d'attaque directe. Leur statut, en tant que civils et aussi en tant que réfugiés leur est refusé tout comme leur droit à la protection.

Quand les impératifs du secours humanitaire éclipsent les questions de protection – et c'est un

problème qui est loin de ne concerner que le HCR – tout organisme humanitaire attaché aux droits de l'homme s'intéresse inévitablement à des tâches dépassant le cadre de la fourniture des secours. Bien que les impératifs humanitaires puissent dicter la ligne de conduite d'un organisme, ils ne doivent jamais l'inciter à nier les problèmes de protection – dont la solution dépend généralement des acteurs politiques. Quand les secours s'effectuent dans le contexte d'un conflit armé permanent, on trouvera un lien étroit entre les problèmes de protection et les facteurs qui perpétuent le conflit. Le prochain chapitre examinera plus en détail les rapports entre la protection et l'assistance.

Parlons maintenant du deuxième mandat fondamental du HCR : la recherche de solutions. Il est frappant de constater que depuis quelques années, le Comité exécutif a tendance à le présenter comme un acteur général dans le domaine humanitaire. C'est également ce que font les déclarations plus publiques. Voici un exemple tiré du rapport *State of the World's Refugees 1995* (p.43):

"Le HCR a été obligé de développer de nouveaux domaines de compétence et d'entreprendre un certain nombre d'activités non traditionnelles : fournir protection et assistance aux populations assiégées et touchées par la guerre ; surveiller les besoins de protection de ceux qui rentrent et des personnes déplacées intérieurement dans leur propre pays ; établir des programmes de réhabilitation à base communautaire dans les zones de retour ; et fournir des renseignements sur les possibilités d'immigration aux éventuels demandeurs d'asile. Par conséquent, le HCR est passé d'un rôle d'organisme au service des réfugiés à un rôle plus général d'organisme humanitaire."

Ce changement est décrit comme un "nouveau principe" : il s'éloigne de l'approche fondée sur les réfugiés, qui était plus "réactive et privilégiant l'exile", pour adopter une approche plus holistique, "proactive et privilégiant le pays d'origine". Il s'est accompagné d'une emphase nouvelle sur le droit de rester et le droit de rentrer, et sur la responsabilité des pays d'origine en ce qui concerne les départs en masse de réfugiés. Cette approche est centrée sur la prévention des départs en masse, ce qui risque de toute évidence d'entrer en conflit avec le droit de quitter un pays et de chercher asile.

Il est donc apparent que selon le HCR lui-même, son mandat a évolué et englobe désormais les causes et les solutions, les personnes déplacées

intérieurement et les réfugiés, le développement et les secours. Bien qu'il s'agisse de domaines très importants, cette diversification semble indiquer que l'organisme a cessé de se concentrer sur l'activité fondamentale de protection, et c'est un phénomène inquiétant. En adoptant un ordre du jour traduisant la volonté des donateurs de maintenir les gens dans leur propre pays, le HCR risque de perdre de vue sa raison d'être. Par conséquent, cela ne peut qu'affaiblir l'institution de l'asile.

Un mot enfin sur la recherche de solutions permanentes ou durables. On peut se poser la question "Des solutions au problème de qui ?" Il n'y a pas un "problème de réfugiés" unique dans un contexte donné, mais un certain nombre de problèmes inextricablement liés : les problèmes personnels des réfugiés, le problème du gouvernement d'accueil, le problème du pays d'origine, le problème des donateurs, etc. Le type de solution recherchée risque de dépendre du poids accordé à ces divers problèmes, mais il existe certains besoins de protection minimum auxquels toute solution doit répondre. Car bien que le rapatriement dans les meilleurs délais puisse être la solution aux problèmes de tous, il peut aussi ne pas l'être. Il faut reconnaître qu'il y a ici des intérêts potentiellement incompatibles, et que des intérêts communs aux parties des Etats peuvent être contraires aux intérêts des réfugiés. Le principe de non refoulement et la pratique du rapatriement

volontaire constituent une protection de base et il faut les défendre. De même, une approche plus originale et plus prévoyante pourrait conduire à la poursuite de solutions véritablement durables. Par contre, le rapatriement prématuré est susceptible de provoquer une nouvelle instabilité accompagnée de déplacements.

Le propre statut du HCR demande à ce que son travail soit "de nature totalement apolitique" ; pourtant, il est indéniable qu'il opère dans des contextes extrêmement politisés et que la motivation des acteurs de l'Etat concerné est beaucoup plus politique qu'humanitaire. En perdant de vue sa fonction première de protecteur des réfugiés, le HCR court le risque que les intérêts des réfugiés ne soient tout simplement pas mis dans la balance des intérêts concurrents ; que les principes fondamentaux de protection soient érodés ; et que d'autres solutions ne soient pas examinées. Le rôle du HCR est de faire en sorte que ce soit l'inverse qui se passe. On peut comprendre le dilemme auquel est confronté le personnel du HCR qui s'efforce de faire son travail et de contenter tout le monde – les pressions exercées par les donateurs et par les Etats hôtes sont désormais très fortes – mais la meilleure option consiste sûrement à ce que le HCR s'en tienne à son mandat (limité) et à l'aider dans ses efforts visant à remplir ce mandat. Ce n'est pas en se consacrant exclusivement à la fourniture des secours qu'il y parviendra.

8

Protection et assistance

Dans les chapitres précédents nous avons cherchés à décrire brièvement les principaux aspects du cadre juridique qui s'applique aux populations touchées par un conflit, personnes déplacées et autres personnes confrontées à une crise humanitaire ; et à montrer comment les mandats des divers organismes s'appliquent à la mise en vigueur des principes juridiques et moraux invoqués. Depuis quelques années, on est de plus en plus conscient du besoin de concilier les exigences apparemment disparates de la surveillance et du plaidoyer en faveur des droits de l'homme d'une part, et des programmes de secours opérationnel d'autre part. Ce chapitre examine le rapport entre les activités de protection et les activités d'assistance, et dans quelle mesure elles se complètent ou sont en conflit les unes avec les autres.

Qu'est-ce qui constitue une crise humanitaire ? Les opinions varient, mais pour les besoins de cette étude nous la définirons comme toute situation s'accompagnant d'une menace exceptionnelle et de grande envergure pour la vie, la santé ou l'existence, excédant les capacités des personnes et de la communauté à y faire face. Ceci suggère un certain nombre de formes d'intervention possibles :

(i) action visant à prévenir, enlever ou mitiger

les facteurs à l'origine de la crise (par ex. inondations, conflit armé) ;

(ii) secours visant à limiter la menace immédiate en répondant aux besoins auxquels les communautés touchées ne peuvent pas répondre elles-mêmes ;

(iii) action visant à améliorer les capacités à faire face, afin de hâter la "guérison" et le retour à l'auto-suffisance.

Bien entendu, ces catégories ne s'excluent pas mutuellement. L'idée est de proposer des façons permettant de lier les activités de protection et les activités d'assistance, et d'établir leurs rapports avec les droits de l'homme. Nous avons parlé plus haut des activités de protection comme étant celles visant à assurer que les autorités compétentes assument leurs responsabilités en matière de prévention des dénis ou violations des droits de l'homme. Il s'agit en partie d'obtenir la reconnaissance d'un statut protégé. Il y a de toute évidence un chevauchement important avec les activités d'assistance, par exemple quand le plaidoyer en faveur des droits vise à lever le siège d'une population civile assiégée.

Dans le contexte des conflits, nous avons vu plus haut que le Droit humanitaire international a beaucoup aidé à définir les droits humanitaires qui viennent compléter les droits de l'homme

principaux. Ceux-ci concernent pour la plupart la catégorie (I) ci-dessus, en ce qu'ils sont destinés à protéger les non combattants des pires effets du conflit. En ce sens, ce sont surtout des droits de "protection". Les secours sont également protégés par l'IHL, même s'ils ne sont pas établis comme un droit absolu. Mais le régime des droits pris dans son ensemble est, comme nous l'avons vu, plus conçu pour protéger contre des menaces visant la sécurité (physique, économique, sociale, politique) que pour répondre aux besoins immédiats des personnes qui sont incapables de le faire elles-mêmes.

La plupart des gens, lorsque qu'ils jouissent de paix et de liberté, sont capables de s'assumer dans le cadre des structures de soutien de la famille et de la communauté – même si la pauvreté chronique risque de les rendre perpétuellement vulnérables aux catastrophes. Mais dans une situation où la liberté d'action et la gamme des options sont fortement limitées, cette hypothèse n'est plus fiable. C'est peut-être ici que le lien entre les besoins de protection et d'assistance est le plus étroit. Le besoin de supprimer les facteurs limitant la liberté d'action des gens peut être le premier souci humanitaire dans toute situation donnée. La suppression de ces facteurs est une question relevant de la protection puisqu'ils constituent une menace pour les droits de l'homme.

Il est important de placer la responsabilité de la protection là où elle se trouve. Ni le HCR ni le CICR ne peuvent assurer la protection physique des personnes ou leur fournir d'autres formes de protection ; leur tâche consiste à veiller à ce que ceux qui sont responsables de la protection et capables de la fournir le fassent. Durant un conflit armé, il est probable que mises à part la protection et l'aide que peuvent mutuellement se donner les civils, seules les parties belligérentes sont capables de fournir une protection efficace. Comme nous l'avons vu, ceci implique de reconnaître le statut de civil et les immunités qui y sont liées. Les dispositions du droit humanitaire fixent de manière relativement détaillée les devoirs des combattants dans ce domaine ; et toutes les parties ont généralement au moins un engagement moral au respect des droits de l'homme.

Si elle est possible, une protection efficace contre les menaces imminentes se trouve presque toujours au niveau local. Par conséquent, il vaut mieux en premier lieu que les activités de protection soient destinées au niveau le plus local ; cela nécessite

parfois de faire appel à un gardien de prison ou à un responsable local. Là encore, cela dépend de la conscience des responsabilités. Une bonne partie du travail du CICR concerne la diffusion de l'IHL. Au niveau des droits de l'homme, un certain nombre d'organismes font le même genre de travail. Formation en matière de droits de l'homme, centres de conseil, etc. sont autant d'activités de propagation. Mais pour que la monnaie soit valable, il faut qu'elle soit reconnue par toutes les parties concernées, y compris tous les organismes d'intervention.

La fourniture des secours peut elle aussi avoir des implications positives ou négatives au niveau de la protection. Prenons un exemple récent (négatif), celui du Libéria : de précieuses rations d'aliments secs furent distribuées pour nourrir les populations souffrant de malnutrition. Alors qu'ils quittaient les points de distribution, les gens furent attaqués et délestés des vivres qu'ils transportaient. Dans d'autres cas, les populations furent délibérément manipulées par des factions armées de façon à attirer des secours. Et certains considèrent que l'empressement des organismes humanitaires à fournir des secours aux populations relogées de force a permis le développement de cette pratique dans des cas où elle n'aurait pas eu lieu.

Le potentiel positif de l'aide d'urgence en matière de protection des bénéficiaires est discutable. Dans certains cas, la présence des organismes internationaux peut avoir dissuadé les belligérents d'attaquer – et les centres de secours ouvert du Sri Lanka sont un bon exemple de cas où la protection et l'assistance se renforçaient mutuellement. Mais il n'est pas possible de généraliser, et les contre exemples sont nombreux. On peut prendre l'exemple récent de la situation désastreuse de Kibeho au Rwanda (voir Cohen, 1996). Là, la force internationale qui disposait pourtant d'un mandat spécifique de protection (MINUAR) fut apparemment incapable d'empêcher le massacre de ceux qu'elle était venue protéger.

Enfin, les activités de protection – qui ont tendance à impliquer la mise à jour publique des violations potentielles ou véritables des droits de l'homme – font que l'organisme concerné n'est pas toujours très bien vu des autorités. Un organisme de secours qui fait des déclarations publiques dans l'espoir d'inciter l'autorité responsable ou d'autres parties à agir court de toute évidence le risque de perdre l'autorisation dont dépend son accès permanent aux victimes. On peut supposer que sa décision se fonde sur l'interprétation de ses propres objectifs et sur

l'évaluation de la manière dont il peut être le plus utile à la population concernée. En pratique, sa décision se fonde souvent également sur la réponse à ces questions : pourra-t-il travailler efficacement en qualité d'organisme de secours et quel serait l'impact d'un retrait ou d'une dénonciation publique? Les mêmes facteurs constituant une menace pour les droits de l'homme limitent parfois la capacité de l'organisme à travailler efficacement.

Pour la plupart des organismes de secours, cette question d'efficacité est décisive. Si les populations ont le droit d'être aidées, alors la jouissance de ce droit peut nécessiter de décider de rester. Ce sont

alors les organismes spécialisés dans le plaidoyer en faveur des droits de l'homme qui se chargeront peut-être de dénoncer les violations, en se basant parfois sur les informations fournies par l'organisme de secours. Mais que faire si la fourniture des secours contribue elle-même à la menace permanente qui pèse sur les populations ? Les populations ont le droit d'être aidées et elles ont besoin de l'être. Les organismes ont raison d'attacher une importance croissante à cette question. Il n'est pas facile d'évaluer les avantages et les risques respectifs, et cette difficulté a trop souvent incité les organismes à éluder le problème.

9

Conclusions et recommandations

La nécessité pour les agents d'intervention d'améliorer leurs connaissances et leur compréhension des normes régissant les droits de l'homme découle de deux facteurs au moins : (i) le besoin d'assumer leurs responsabilités, et de faire en sorte que d'autres assument les leurs, vis-à-vis des normes existantes qui reconnaissent les droits humanitaires ; (ii) les possibilités correspondantes d'un plaidoyer en faveur des questions humanitaires, qui soit plus ciblé et plus efficace à tous les niveaux. Il est légitime de considérer les secours humanitaires comme faisant partie de l'éventail des activités liées aux droits de l'homme. Mais les activités de secours ont trop souvent été effectuées sans analyse préalable des questions de protection qui rendent justement cette assistance nécessaire.

Les activités de protection ont un rapport avec l'éventail complet des droits qui garantissent la sécurité physique, économique, sociale et politique. Les activités de secours concernent la satisfaction des besoins physiques et économiques situés à une extrémité de cet éventail ; mais comme nous le faisons remarquer dans un chapitre précédent, la satisfaction de ces droits de subsistance peut être tributaire de la reconnaissance du statut et des droits sociaux, juridiques et politiques connexes – en qualité de civil, de réfugié, de femme, de travailleur,

d'enfant, etc. Les deux sont indivisibles. Il faudrait que les organismes de secours soient tenus responsables des implications de leur travail en matière de protection, tout comme on leur demande de plus en plus de faire les preuves de l'impact bénéfique des secours qu'ils fournissent. Mais il faudrait probablement que cette responsabilité se limite à l'obligation d'éliminer ou de mitiger les conséquences potentiellement négatives de leurs interventions au niveau de la protection. Pour le moment, ils n'ont aucune responsabilité dans ce domaine.

Cette étude propose donc les recommandations suivantes :

1. L'évaluation des besoins devrait toujours inclure une évaluation des besoins de protection – y compris les questions de statut civil et juridique et de sécurité économique et physique. Qu'est-ce qui menace les droits des gens ? Qui est l'autorité responsable ? Quelles sont les mesures qui peuvent être prises pour assurer la protection ?
2. De là, il est suggéré qu'étant donné les implications négatives potentielles sur la protection des personnes que représente la fourniture de secours, les organismes

devraient suivre le principe suivant : toujours procéder à une évaluation des implications sur la protection que représente la fourniture de secours sous une forme particulière dans un contexte donné ; prendre des mesures visant à minimiser les effets secondaires que pose l'intervention pour la population ciblée. En dernière analyse, la décision peut être de ne pas intervenir.

3. La capacité à faire une évaluation générale des besoins de protection implique de posséder une solide connaissance de base des normes juridiques nécessaires (internationales et nationales) de même qu'une certaine connaissance des structures et responsabilités appropriées. D'où le besoin d'une formation suffisante. Cette formation devrait comporter un matériel pédagogique correspondant aux situations auxquelles les agents d'intervention seront réellement confrontés sur le terrain.
4. Il faut que les gens possèdent des informations sur leurs propres droits. Il faut trouver de nouvelles manières de les aider à militer pour leur propre compte et pour le compte d'autrui. Prospectus, centres de conseil, formation traditionnelle, etc. sont autant de possibilités dans ce domaine.
5. Parallèlement à la connaissance des principes fondamentaux des droits de l'homme et des normes juridiques qui les renforcent, il faut que les agents d'intervention comprennent le rôle et le mandat spécifiques d'organismes comme le HCR et le CICR. Bien que n'étant pas toujours décrits en ces termes, leurs mandats concernent intrinsèquement la protection des droits de l'homme. Ceci peut impliquer le besoin d'établir des rapports assez différents avec ces organismes et notamment de reconnaître le sens de leur rôle de protection et de leur statut de négociateur. Il semble qu'une reconnaissance insuffisante soit accordée à ces filières existantes – et qu'elles ne soient pas suffisamment utilisées – par les organismes de secours concernés par le respect des droits de l'homme. Leurs mandats s'en trouvent pas conséquent affaiblis.
6. Les dispositions juridiques appropriées sont assorties d'un certain nombre de codes de conduite, de déclarations, de principes de fonctionnement, et autres, qui s'efforcent de réguler la manière dont les secours sont fournis, les conditions liées à la fourniture des secours, les normes techniques minimums et les normes humanitaires minimums qui devraient être universellement appliquées. Certains sont déjà bien établis, d'autres sont en train d'évoluer. Ils méritent d'être mieux connus et appliqués par les organismes humanitaires. Nous en mentionnerons quelques-uns :
 - (i) Le Code de conduite de la Croix Rouge/des ONG
 - (ii) La Déclaration de Turku sur les normes minimums (1991)
 - (iii) (en cours) Normes techniques et générales minimums pour la fourniture de secours sous les auspices du Comité directeur pour la réponse et l'interaction humanitaires.
 - (iv) Certaines initiatives spécifiques à un contexte, comme celles du Sud du Soudan et du Libéria mentionnées plus haut, qui cherchent à rendre la fourniture des secours conditionnelle à un certain respect des droits de l'homme – ou à y intégrer des normes de protection minimums – lors des négociations avec les autorités compétentes.

Notes finales

- 1 p.8 Shorter Oxford Dictionary, 3rd Edition
- 2 p.26 La distinction est souvent difficile à faire et la détermination du statut de réfugié souvent sujette à contestation.
- 3 p.29 La seule exception concerne les droits économiques, pour lesquels les “pays en développement” sont autorisés selon le Pacte économique à décider dans quelle mesure ils feront bénéficier de ces droits les non ressortissants.
- 4 p.29 Ayant fui les mesures d’intimidation et la discrimination au Burma, les réfugiés rohingyens du Bangladesh ont été rapatriés, depuis 1993, bien que les organisations internationales des droits de l’homme considèrent que leur sécurité et leur bien-être restent menacés.
- 5 p.29 Goodwin-Gill dans l’étude intitulée “Refugee Identity and the Fading Prospect of International Protection” – voir la bibliographie.

Bibliographie conseillée

Brownlie, I. *Basic Documents on Human Rights* (Documents de base concernant les Droits de l’homme), Oxford, Oxford University Press, 1992

Beetham, D. “What Future for Economic and Social Rights?” (Quel avenir pour les droits économiques et sociaux ?) dans *Politics and Human Rights* (La politique et les droits de l’homme), Political Studies Association, 1995

Cohen, R. “Protecting the Internally Displaced” (la protection des personnes déplacées intérieurement), dans *World Refugee Survey 1996* (enquête mondiale sur les réfugiés), Comité américain aux réfugiés

Deng, F.M. “Internally Displaced Persons : An Interim Report to the United Nations Secretary General on Protection and Assistance” (personnes déplacées intérieurement : rapport intérimaire pour le Secrétaire général des Nations Unies sur la protection et l’assistance), UN DHA and Refugee Policy Group (décembre 1994)

Eriksson, J. et al. *The International Response to Conflict and Genocide : Lessons from the Rwanda Experience* (la réponse internationale face aux conflits et au génocide : les leçons de l’expérience rwandaise), Rapport de synthèse de l’évaluation conjointe de l’aide d’urgence au Rwanda, mars 1996

Fischer, H. ed., *Law in Humanitarian Crises* (la loi dans les crises humanitaires), 2 volumes, Commission européenne, 1995

Gewirth, A. *Human Rights* (Droits de l’homme), Chicago, University of Chicago Press, 1982

Goodwin-Gill, G. *The Refugee in International Law* (le réfugié et le droit international), 2e ed., Oxford, OUP, 1996

Goodwin-Gill, G. "Refugee Identity and the Fading Prospect of International Protection" (l'identité des réfugiés et le déclin de la perspective de protection internationale), étude présentée à la conférence sur les *Droits des réfugiés et la réalité*, Centre de droit relatif aux droits de l'homme, Université de Nottingham, 30 novembre 1996

Green, L.C. *The Contemporary Law of Armed Conflict* (le droit contemporain relatif au conflit armé), Manchester, Manchester University Press, 1993

Harroff-Tavel, M. "Action Taken by the ICRC in situations of Internal Violence" (mesures prises par le CICR dans des situations de violence intérieure), tiré de *International Review of the Red Cross* (bilan international de la Croix Rouge), Genève, mai/juin 1993

Harroff-Tavel, M. "Neutrality and impartiality : the importance of these principles for the International Red Cross and Red Crescent Movement and the difficulties involved in applying them" (neutralité et impartialité : l'importance de ces principes pour le mouvement de la Croix Rouge et du Croissant Rouge et les difficultés qu'il a à les appliquer), tiré de *International Review of the Red Cross* (bilan international de la Croix Rouge), Genève, novembre/décembre 1989

Hathaway, J. "Can International Refugee Law Be Made Relevant Again ?" (peut-on redonner son importance au droit international des réfugiés ?) dans *World Refugee Survey 1996* (enquête mondiale sur les réfugiés), Comité américain aux réfugiés

HCR, *The State of the World's Refugees, 1995* (l'état des réfugiés du monde), Oxford, OUP pour le HCR, 1995

Les Conventions de Genève de 1949 et les Protocoles additionnels de 1977 (CICR)

Macrae, J. "The origins of unease : setting the context of the current ethical debate" (les origines du malaise : contexte du débat éthique actuel), document de référence lors du Forum sur l'éthique dans le cadre de l'aide humanitaire, ECHO, Dublin (décembre 1996)

Meron, T. ed., *Human Rights in International Law* (les Droits de l'homme et le droit international), Oxford, OUP, 1984

Shue, H. *Basic Rights* (les droits fondamentaux), Princeton, Princeton University Press, 1980

Sieghart, P. *The Lawful Rights of Mankind* (les droits légitimes de l'humanité), Oxford, OUP, 1986

Slim, H. "Doing the right thing : relief agencies, moral dilemmas and moral responsibility in political emergencies and war" (agir de manière appropriée : organismes de secours, dilemmes moraux et responsabilité morale dans les situations d'urgence politique et de guerre), octobre 1996 - document de référence des ONG scandinaves participant à un atelier sur l'éthique humanitaire, Institut africain nordique, Uppsala, octobre 1996

Autres Publications du RRN

(mars 1997)

Dossiers thématiques

Les Dossiers thématiques du RRN sont des documents axés sur des problèmes ou expériences professionnelles particuliers réalisés par les membres du RRN ou grâce au concours de spécialistes.

- 1 *MSF-CIS (Celula Inter-Secções), Mozambique: Système de Collecte de Données Portant sur la Sécurité Alimentaire et les Mouvements de Populations* par Tine Dusauchoit (mars 1994)
- 2 *Lutter Contre la Sécheresse de 1991/92 en Zambie: Le Programme de Prévention de la Malnutrition (PPM)* par Derrina Mukupo (mars 1994)
- 3 *Compte Rendu des Opérations d'Aide d'Urgence en Bosnie* par Mark Duffield (mars 1994)
- 4 *Les Mauvaises Frontières Font de Mauvais Voisins - L'Economie Politique du Secours et de Réhabilitation dans la 5ème Région Somalie, Ethiopie Orientale* par Koenraad van Brabant (septembre 1994)
- 5 *Promouvoir la Diplomatie Préventive Après la Guerre Froide: Rôles Suggérés pour les Gouvernements et ONG* par Kumar Rupesinghe (septembre 1994)
- 6 *La Crise des Réfugiés Rwandais en Tanzanie: Réussites et Echecs Initiaux de l'Aide Alimentaire* par Susanne Jaspars (septembre 1994)
- 7 *Code de Conduite pour le Mouvement International de la Croix Rouge et du Croissant Rouge et pour les Organisations Non Gouvernementales lors des Opérations de Secours en cas de Catastrophe* (septembre 1994)
- 8 *Cibler les Pauvres dans le Nord de l'Irak - Le Rôle des Méthodes de Recherche Formelles et Informelles dans les Opérations d'Aide d'Urgence* par Patrick Ward et Martin Rimmer (avril 1995)
- 9 *Le Développement en Conflit: L'Expérience d'ACORD en Ouganda, au Soudan, au Mali et en Angola* par ACORD (avril 1995)
- 10 *Gestion et Soutien des Agents de l'Aide Humanitaire et du Développement : 'Peut Mieux Faire'* par Rebecca Macnair (septembre 1995)
- 11 *Formule Argent-contre-Travail et Insécurité Alimentaire dans la Province du Koisha, Ethiopie Méridionale* par Penny Jenden (septembre 1995)
- 12 *Les Dilemmes de la Transition 'Post'-Conflictuelle: les Enseignements à Tirer du Secteur de la Santé* par Joanna Macrae (septembre 1995)
- 13 *Se Mettre "en ligne" dans les Situations d'Urgences : Guide et Répertoire pour les Organismes d'Aide d'Urgence et de Réhabilitation* par Luke Aris, Peter Gee et Mark Perkins (février 1996)
- 14 *L'Impact de la Guerre et des Atrocités sur les Populations Civiles : Principes Fondamentaux des ONG et une Analyse Critique des Projets sur le Traumatisme socio-psychologique* par Derek Summerfield (avril 1996)

- 15 *Analyse de la Rentabilité : Un Outil Utile pour l'Estimation et l'Evaluation des Opérations d'Aide Humanitaire ?* par Alistair Hallam (avril 1996)
- 16 *Evaluation Conjointe de l'Aide Humanitaire au Rwanda : Conclusions et Recommandations Principales de l'Etude III* (juin 1996)
- 17 *La Monétisation a-t-elle des Liens avec la Sécurité Alimentaire ?* par Jindra Cekan, Amy MacNeil et Steve Loegering (janvier 1997)
- 18 *Au-delà du "Travail en Période de Conflit" : Comprendre le Conflit et Construire la Paix - Rapport du Codep* par Jon Bennett et Mary Kayitesi Blewitt (janvier 1997)
- 19 *Les Droits de l'Homme et les Normes Juridiques Internationales : Ce Que Doivent Savoir les Employés des Agences Humanitaires* par James Darcy (mars 1997)
- 20 *Code de People In Aid sur les Meilleurs Usages dans la Gestion et le Soutien du Personnel d'Aide* (mars 1997)

Revue sur l'Etat des Connaissances

Les Revues sur l'Etat des Connaissances s'articulent autour des différents secteurs et activités de l'aide d'urgence et de la réhabilitation. Elles sont réalisées sur demande par des spécialistes reconnus, dans un format facilement utilisable par le personnel travaillant sur le terrain. Leur principal objectif est de permettre aux membres du RRN d'être au fait de l'actualité sur les derniers développements en matière de connaissances et de techniques.

- 1 *L'Eau, l'Hygiène et l'Assainissement en Situation d'Urgence* par Andrew Chalinder (juin 1994)
- 2 *Programmes d'Alimentation Supplémentaire d'Urgence* par Jeremy Shoham (décembre 1994)
- 3 *Distributions Générales de Vivres lors des Situations d'Urgence : des Besoins Nutritionnels aux Priorités Politiques* par Susanne Jaspars et Helen Young (décembre 1995)
- 4 *Fournir des Semences Pendant et Après les Situations d'Urgence* par le Programme de semence et biodiversité de l'ODI (janvier 1997)
- 5 *Recensement et Identification des Populations lors d'Opérations Humanitaires d'Urgence : l'Enregistrement et les Alternatives* par John Telford (à paraître)

Bulletins

Les Bulletins d'Information sont publiés 3 fois par an et comportent des articles et renseignements sur les récents développements du système international d'aide humanitaire, des compte-rendus de réunions, conférences et stages de formation, des revues de nouvelles publications, et des résumés d'urgences récentes et actuelles.

Ces publications sont disponibles aux membres du RRN et sont comprises dans le coût de l'adhésion, mais peuvent toutefois être obtenues séparément aux prix suivants (excl. affranchissement et emballage):

Dossiers Thématiques	5 livres sterling
Revue sur l'Etat des Connaissances	10 livres sterling
Bulletins d'Information	gratuits

RRN

Historique

Le Réseau Aide d'urgence et Réhabilitation (RRN) a été conçu en 1992 et inauguré en 1994. Son objectif est de permettre l'échange de renseignements professionnels dans le domaine croissant de l'aide humanitaire. Le besoin pour un tel système a été identifié au cours de recherches menées par l'Overseas Development Institute (ODI) concernant le rôle changeant des ONG dans les opérations d'aide d'urgence et de réhabilitation. Il a été établi après que d'autres réseaux administrés au sein de l'ODI aient été consultés. Depuis avril 1994, le RRN offre régulièrement trois types de publications: des Revues sur l'état des connaissances, des Dossiers thématiques et des Bulletins d'information en anglais et en français. Le RRN entre actuellement dans sa seconde phase de trois ans (fin 1996 - fin 1999), avec le soutien de quatre nouveaux donateurs – DANIDA, ECHO, le Ministère irlandais des affaires étrangères et l'ODA. Au cours de cette phase de trois ans, le RRN cherchera à accroître sa portée et son importance pour le personnel des organismes d'aide humanitaire et à promouvoir encore davantage la bonne pratique.

Objectif

Améliorer la politique de l'aide et son application, comme elle concerne des situations politiques d'urgence complexes.

But

Contribuer à l'apprentissage individuel et institutionnel en encourageant l'échange et la diffusion d'informations pertinentes au développement professionnel de ceux dont l'activité consiste à assurer une aide humanitaire.

Activités

Commissionner, publier et diffuser les études et les observations concernant les questions de bonne application pratique en matière de politique et de programmation dans les opérations humanitaires, principalement sous la forme de publications écrites en anglais et en français.

Public ciblé

Les personnes et les organismes dont l'activité consiste à assurer une aide humanitaire aux niveaux national et international, au siège et hors siège, dans le 'Nord' et le 'Sud'.

Le Réseau Aide d'urgence et Réhabilitation a le soutien de :