**LE DEPLACEMENT FORCE DE POPULATION
COMME NOUVELLE DIMENSION DE SECURITE :
ROLE ET RESPONSABILITES DE L'OTAN**

Rapport de recherche soumis à l'OTAN

**Dr. JACK MANGALA MUNUMA
Lauréat 1999-2001**

Août 2001

REMERCIEMENTS

La présente étude a bénéficié d'une bourse de l'OTAN, dont je tiens à remercier les instances académiques.

Mes remerciements vont également aux professeurs Jean-Yves Carlier de l'Université Catholique de Louvain en Belgique et François Crépeau de l'Université du Québec à Montréal, qui ont lu le projet de recherche et l'ont recommandé aux autorités de l'Alliance.

Enfin, cette étude n'aurait été menée à bien sans l'aide et les avis de nombreuses personnes, collègues de travail ou fonctionnaires internationaux, qui ont mis à ma disposition leurs ressources documentaires ou m'ont consacré une partie de leur temps pour discuter de l'une ou l'autre question. Je dis merci à chacun, même si je ne peux les citer nommément.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION

PREMIERE PARTIE

LE DEPLACEMENT FORCE DE POPULATION, NOUVELLE DIMENSION DE LA SECURITE

- I. Le traitement sécuritaire de la question de déplacement forcé de population
 1. La notion de déplacement forcé
 - A. Une notion complexe
 - B. La protection contre le déplacement forcé en droit international
 2. Le déplacement forcé de population, une menace contre la paix ?
 - A. La notion de menace contre la paix
 - B. La référence aux flux de réfugiés dans la qualification de la menace contre la paix
 3. Le concept de prévention des déplacements forcés de population
 - A. Un concept multidimensionnel
 - B. Un concept controversé
 - C. Principales stratégies préventives
- II. Le déplacement forcé de population dans le discours stratégique de l'OTAN
 1. Le nouveau concept stratégique
 - A. Une approche globale de la sécurité
 - B. Quelle référence aux déplacements forcés de population ?
 2. L'extension des missions
 - A. Prévention des conflits et gestion des crises
 - B. Partenariat, dialogue, coopération

DEUXIEME PARTIE

LES PRINCIPES A L'EPREUVE DE LA REALITE : L'OTAN ET LES PERSONNES DEPLACEES DU KOSOVO

- I. La dimension de sécurité humaine
 1. Mission humanitaire
 2. Mission civilisatrice
- II. La dimension de sécurité stratégique
 1. Mission de stabilisation
 2. Mission d'endiguement

CONCLUSION

GLOSSAIRE

I. ORGANISMES

AGNU	Assemblée générale des Nations Unies
CAE	Commandement allié en Europe
CDI	Commission du droit international
CEA	Comité européen d'aide aux réfug
CERE	Consultation européenne sur les réfugiés et les exilés
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CIJ	Cour internationale de justice
CIJur	Commission internationale des juristes
CIM	Comité intergouvernemental pour les migrations
CIR	Comité intergouvernemental pour les réfugiés
CPJI	Cour permanente de justice internationale
ECOSOC	Comité économique et social des Nations Unies
EXCOM	Comité exécutif du programme du HCR
HCR	Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
IDI	Institut de droit international
OIR	Organisation internationale pour les réfugiés
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique nord
OUA	Organisation de l'Unité Africaine
OSCE	Organisation pour la coopération et la sécurité en Europe
SdN	Société des Nations
UNRRA	United Nations Relief and Rehabilitation Administration
UNRWA	United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East

II. REVUE ET RECUEILS

<i>An. can dr. int.</i>	<i>Annuaire canadien de droit international</i>
<i>ACDI</i>	<i>Annuaire de la Commission de droit international</i>
<i>AFDI</i>	<i>Annuaire français de droit international</i>

<i>AJIL</i>	<i>American Journal of international law</i>
<i>AJNU</i>	<i>Annuaire juridique des Nations Unies</i>
<i>AIDI</i>	<i>Annuaire de l'institut de droit international</i>
<i>BYBIL</i>	<i>British Yearbook of International Law</i>
<i>FMR</i>	<i>Forced Migration Review</i>
<i>Harv. Int. L.J.</i>	<i>Harvard International Law Journal</i>
<i>Harv. H.R.J</i>	<i>Harvard Human Rights Journal</i>
<i>HRQ</i>	<i>Human Rights Quarterly</i>
<i>ICLQ</i>	<i>International and Comparative law Quarterly</i>
<i>IJRL</i>	<i>International Journal of Refugee Law</i>
<i>ILM</i>	<i>International Legal Materials</i>
<i>Im. L. R.</i>	<i>Immigration Law Review</i>
<i>JRS</i>	<i>Journal of Refugee Studies</i>
<i>NILR</i>	<i>Netherlands International Law Reports</i>
<i>RADIC</i>	<i>Revue africaine de droit international et comparé</i>
<i>RBDI</i>	<i>Revue belge de droit international</i>
<i>RCADI</i>	<i>Recueil des cours de l'Académie de droit international</i>
<i>RCDIP</i>	<i>Revue critique de droit international privé</i>
<i>Rev. dr. étr.</i>	<i>Revue du droit des étrangers</i>
<i>RGD</i>	<i>Revue générale de droit</i>
<i>RGDIP</i>	<i>Revue générale de droit international public</i>
<i>RICR</i>	<i>Revue internationale de la Croix-Rouge</i>
<i>RTDH</i>	<i>Revue trimestrielle des droits de l'homme</i>
<i>RTNU</i>	<i>Recueil des traités des Nations Unies</i>
<i>RUDH</i>	<i>Revue universelle des droits de l'homme</i>

INTRODUCTION

Le concept de sécurité repose aujourd'hui sur une approche globale, qui tient compte non seulement des aspects militaro-stratégiques, mais aussi des facteurs politiques, économiques, écologiques et humanitaires. Parmi ces derniers, le déplacement forcé de population occupe une place de choix sur la liste des préoccupations internationales en raison du rôle central qu'il a joué dans de nombreuses crises récentes et de son impact sur la paix, la sécurité et la stabilité.

Dans certaines situations de crise humanitaire qui ont eu lieu ces dernières années, le Conseil de sécurité des Nations Unies a déclaré qu'un flux de réfugiés pouvait constituer en soi une menace à la paix et à la sécurité internationales.

La volonté de prendre en compte cette " nouvelle menace" se retrouve ainsi au cœur des politiques étatiques et institutionnelles. Elle semble avoir motivé la décision des Etats et des organisations militaires d'intervenir directement dans certains conflits récents. L'engagement de l'OTAN en ex-Yougoslavie se situe, pour une large part, dans ce contexte.

Le basculement de la question des réfugiés sur le champ mouvant de la sécurité soulève d'importantes interrogations liées notamment aux conséquences de ce rapprochement sur la protection des réfugiés et à l'émergence de nouveaux acteurs (Etats, organisations militaires) sur le terrain humanitaire.

La présente étude voudrait rencontrer les préoccupations essentielles que pose cette évolution à travers un double but :

1. Approfondir le lien conceptuel entre le déplacement forcé de population et la sécurité d'une part et, d'autre part, soumettre à l'analyse les stratégies opérationnelles mises en œuvre ces dernières années pour contenir les flux de réfugiés, de plus en plus présentés comme une «menace à la paix et à la sécurité».
2. Face à cette nouvelle équation de la sécurité, envisager la mutation de l'OTAN en termes de rôle et de responsabilités, en évaluant d'abord la place que le problème de déplacement forcé de population occupe dans le nouveau discours stratégique de l'organisation ; en considérant ensuite son action au Kosovo à la lumière de ce paradigme.

Ce double but plaide pour une structuration bipartite de l'étude. A vocation théorique, la première partie de l'étude se propose de replacer la question du déplacement forcé de population dans le cadre de la vaste réflexion internationale engagée depuis la fin de la guerre froide sur les nouvelles dimensions de la sécurité. Dans la deuxième partie, axée sur de considérations pratiques, il s'agira de voir comment l'OTAN a relevé le défi des personnes déplacées du Kosovo. Une conclusion générale tirera les enseignements essentiels de cette double strate de réflexion.

PREMIERE PARTIE

LE DEPLACEMENT FORCE DE POPULATION, NOUVELLE DIMENSION DE LA SECURITE

« Nous avons regardé du côté des collines. Elles étaient couvertes d'une marée humaine qui se dirigeait droit vers nous ».

Maureen CONNELLY (responsable d'une équipe humanitaire en Tanzanie), in *Réfugiés*, hivers 1997, p.5

« Nous devons prévenir les flots de réfugiés, non en érigeant des barrières ou en renforçant les contrôles aux frontières, mais en défendant le droit des peuples à demeurer en sécurité chez eux, dans leurs pays ».

SADAKO OGATA, *Les réfugiés dans le monde* (1995), p.129.

Depuis la fin de la guerre froide, la question du déplacement forcé de population bénéficie d'un traitement sécuritaire, qui contraste avec la période antérieure, marquée essentiellement par une approche humanitaire, réactive et axée sur l'exil. Selon cette approche, une personne ou une population ne retenait l'intérêt de la communauté internationale et des organisations chargées des réfugiés qu'à partir du moment où elle avait été déplacée, et avait trouvé asile au-delà des frontières. Il s'ensuivait alors une réponse fondée sur le couple protection – solutions, ces dernières reposant fondamentalement sur une présomption d'exil¹. Comme le note le H.C.R. : « ...on ne tenait guère de prévenir de tels mouvements (de réfugiés) en s'attaquant aux causes du déplacement dans le pays d'origine (...) Le concept de solution présupposait l'existence de populations exilées. La préoccupation première était de résoudre les problèmes des réfugiés, et non le problème des réfugiés »². Cette approche traditionnelle du problème des réfugiés a bénéficié d'un large consensus international lié au contexte de la guerre froide. Elle aura marqué la pratique des Etats et des organisations internationales sur plusieurs plans. Avec la fin de la guerre froide, le consensus sur lequel reposait le régime international des réfugiés a cédé, et sous la poussée d'un faisceau de facteurs, la nécessité d'une réévaluation en profondeur de l'approche traditionnelle du problème des réfugiés s'est progressivement fait jour. Le H.C.R. identifie principalement une dizaine de «forces de changement» à la base de ce moment de remise en question : le nouveau désordre international, l'inadéquation des solutions traditionnelles, l'inquiétude des pays donateurs, les préoccupations des pays d'accueil, la modification des intérêts stratégiques, l'effondrement des catégories conventionnelles, la nouvelle notion de sécurité, le débat sur la souveraineté, l'insistance accrue sur les droits de l'homme et l'évolution des Nations Unies³. Cet état des lieux est généralement accepté par la doctrine et les milieux intéressés au problème des réfugiés, qui reconnaissent en substance que la réponse de la communauté internationale au problème des réfugiés doit évoluer, et qu'une nouvelle approche s'impose⁴.

¹ L'"exilis bias" qui entache le régime international des réfugiés est dénoncé par plusieurs auteurs. COLES G. (1990) ; CREPEAU F. (1995), p.318

² H.C.R., *Les réfugiés dans le monde* (1995), p.30

³ Pour un commentaire approfondi de chacun de ces éléments, H.C.R., *Les réfugiés dans le monde* (1995), pp.34-43.

⁴ HATHAWAY J.C. (1996) ; ALLAND D. (1997), pp. 79-81.

La gestation de cette nouvelle approche s'inscrit dans un contexte international marqué par un élargissement du contenu même de la notion de sécurité, qui se veut de moins en moins militaire et stratégique, et de plus en plus non militaire et globale. Aujourd'hui, les réfugiés ne sont plus uniquement perçus dans leur dimension humanitaire, qui implique protection, assistance et aide à l'installation dans le pays d'accueil, à la réinstallation dans un pays tiers, ou au retour dans le pays d'origine. Le déplacement de grandes masses de réfugiés est, de façon croissante, posé en termes sécuritaires, au vu de son potentiel de déstabilisation sur les pays d'accueil et les équilibres régionaux. La présente partie voudrait, dans un premier temps, saisir le substrat doctrinal et intellectuel sur lequel repose le traitement sécuritaire de la question de déplacement forcé de population au plan international. Dans un deuxième temps, l'on tentera de voir dans quelle mesure l'OTAN, organisation à vocation militaire, a intégré ce paramètre sécuritaire dans son nouveau discours stratégique, et quelles sont les évolutions qui en résultent en termes de missions et de responsabilités institutionnelles.

I. LE TRAITEMENT SECURITAIRE DE LA QUESTION DE DEPLACEMENT FORCE DE POPULATION

Pour saisir le mouvement qui a conduit au traitement sécuritaire de la question de déplacement forcé de population depuis la fin de la guerre froide, il sied d'abord de circonscrire la notion même de déplacement forcé, avant de s'interroger plus avant sur la qualification de menace contre la paix qui a été attribuée à certaines situations récentes impliquant d'importants déplacements de population, et de suivre enfin les initiatives doctrinales et opérationnelles qui ont conduit à l'émergence du concept de prévention, en réponse à la menace que représenteraient de tels déplacements.

1. La notion de déplacement forcé

A. Une notion complexe

De tout temps, des hommes et des femmes ont été contraints de fuir, de quitter leur pays ou leur communauté du fait de persécutions, de conflits armés, d'actes de violence ou encore de catastrophes naturelles. Sans être plus aigu aujourd'hui que par le passé, ce phénomène a pris une ampleur et une dimension nouvelles. Sur le plan quantitatif, le H.C.R. considère que «quelque 50 millions de personnes peuvent légitimement être qualifiées de victimes de déplacement forcé». L'organisation internationale reconnaît toutefois que «ce chiffre est hautement spéculatif, étant donné l'absence d'une définition reconnue du déplacement forcé»⁵.

D'utilisation commode, la notion de déplacement forcé se prête difficilement à une définition théorique. Cette difficulté gît dans le qualificatif «forcé»lequel, s'il se

⁵ H.C.R., *Les réfugiés dans le monde* (1997), pp.2 et 278.

comprend aisément, soulève néanmoins un problème conceptuel majeur lorsqu'il s'agit de distinguer une migration volontaire d'une migration involontaire. D'abord l'élément «contrainte» qui sépare théoriquement celle-ci de celle-là est presque toujours présent, à divers degrés, dans toute migration⁶. Ainsi par exemple, la migration de la main d'œuvre, considéré *prima facie* comme «volontaire» peut être soumise à une autre lecture en partant du fait que la pauvreté constitue souvent la motivation primordiale du départ. Ensuite, l'élément «choix» qui caractérise celle-là par rapport à celle-ci se retrouve, de façon plus ou moins marquée, dans tout mouvement migratoire. Comme le note le H.C.R. : «Quelque terrible que soient les circonstances, les personnes disposent fréquemment d'une certaine latitude pour décider où elles peuvent aller et si elles doivent vraiment fuir. Il est notoire, bien que l'on en parle peu, que même dans les déplacements de population les plus massifs, des personnes décident, pour une raison ou une autre, de rester plutôt que de fuir»⁷.

Ces deux éléments esquissent les frontières floues du «forcé» et du «volontaire» en matière de déplacement de population. A ce problème conceptuel s'ajoute une difficulté pratique qui tient à ce que les déplacements sont mus par une constellation complexe de facteurs. Déséquilibre dans le domaine du développement, déclin économique, exercice autoritaire du pouvoir d'Etat, guerres civiles et autres formes de violence génèrent une variété des déplacements de population dans lesquels le facteur déterminant du départ ne se laisse pas toujours facilement isoler⁸.

Faute d'une définition formelle du concept de «déplacement forcé», la doctrine tente de dégager des critères qui permettent de cerner le phénomène et de le distinguer de toute autre forme de déplacement. Roberta Cohen en retient trois : 1) la coercition qui contraint au déplacement ; 2) la violation des droits de l'homme qu'il représente et qui l'accompagne ; 3) l'absence de protection nationale⁹. En considérant ces trois critères, le déplacement forcé apparaît comme un vaste phénomène qui embrasse un large éventail de situations. A titre illustratif, le plan d'action de la conférence régionale sur le problème du déplacement forcé de population dans la Communauté des Etats Indépendants (C.E.I.) a recensé pas moins de huit catégories différentes : Réfugiés, personnes se trouvant dans une situation analogue à celle de réfugiés, personnes déplacées à l'intérieur, personnes réinstallées contre leur gré, rapatriés, personnes anciennement déportées, migrants clandestins, migrants écologiques¹⁰. La diversité du phénomène est impressionnante.

⁶ Voy. CASTLES S. et MILLER M., pp. 82-96 ; VAN HEAR N., *Migration, Displacement and Social Integration*, United Nations Research Institute for Social Development, occasional paper, n9, Geneva, 1994, p.7.

⁷ H.C.R., *Les réfugiés dans le monde* (1997), p.35.

⁸ Voir CASTLES S. et MILLER M., pp.102.

⁹ COHEN R. (1998), p.5

¹⁰Cité in H.C.R., *Les réfugiés dans le monde* (1997), p.38. Le phénomène de déplacement forcé de population demeure marqué par une grande dynamique qui en accroît la complexité. Les différentes catégories recensées ne sont pas étanches. Elles s'entrecroisent souvent, processus au cours duquel des personnes sont absorbées et rejetées d'une catégorie à l'autre. Une personne peut ainsi, dans un premier temps, être déplacée à l'intérieur de son pays, devenir ensuite réfugiée dans un Etat voisin, être de nouveau déplacée dans son pays d'asile avant d'être enfin rapatriée. L'exode des réfugiés rwandais, de la zone de sécurité au Rwanda aux camps à l'est de la République Démocratique du Congo avant de s'enfoncer plus à l'intérieur du territoire, illustre à merveille ce processus.

Toutes ces personnes présentent souvent des besoins identiques en termes d'assistance, mais différenciés en termes de protection. Certaines sont couvertes par un régime juridique spécifique, d'autres non.

L'on ne s'étonnera donc pas que les organisations humanitaires, en fonction de leurs mandats et de leurs priorités opérationnelles, véhiculent une vision plus ou moins grande du déplacement forcé. Ainsi, le H.C.R. donne des personnes déplacées à l'intérieur de leurs pays, grande composante du déplacement forcé, une définition opérationnelle restrictive, qui ne prend en considération que les personnes qui, si elles avaient franchi une frontière internationale, auraient été reconnues comme réfugiés ; s'en trouvent exclus les déplacés pour cause de catastrophes naturelles ou humaines, ou encore de suite des projets de développement¹¹. A l'inverse, le représentant du Secrétaire général de l'O.N.U. pour les personnes déplacées à l'intérieur donne de ces dernières une définition extensive, qui incorpore les hypothèses exclues par le H.C.R. et élargit le champ de vision du phénomène. Elle se lit « ...internally displaced persons are persons or groups of persons, who have been forced or obliged to flee or to leave their homes or places of habitual residence in particular, as a result of, or in order to avoid the effects of armed conflict, situations of generalized violence, violation of human rights or natural or human-made disasters, and who have not crossed an internationally recognized state border »¹².

Au-delà de ces problèmes de définition et de différence d'approche exposés ci-dessus, le déplacement forcé constitue une violation du droit fondamental de demeurer en paix dans son pays, même si le droit international ne lui réserve pas une place centrale.

B. La protection contre le déplacement forcé en droit international

Depuis quelques années, l'on assiste à un renouvellement de la réflexion sur la problématique de la protection contre le déplacement forcé de population en droit international. En considérant que le droit positif n'offre pas une protection suffisante contre le déplacement forcé, en ce qu'il ne traite de cette question que de façon incidente, la doctrine cherche à lui redonner une place centrale dans l'architecture des droits et libertés. Cette préoccupation s'est traduite, pour l'heure, par l'émergence d'un ensemble de concepts juridiques autonomes. Il faut espérer que cette rénovation ne viendra pas fragiliser l'équilibre de tout l'édifice.

En droit positif

Le déplacement forcé de population intervenant souvent dans un contexte de violation des droits et libertés qui le précèdent, naissent avec lui ou l'accompagnent, il va sans dire que le strict respect et la jouissance effective de tous les droits de l'homme pour chacun représentent la meilleure protection contre le déplacement. Le meilleur moyen de

¹¹ H.C.R., *Les réfugiés dans le monde* (1997), p. 99.

¹² *Guiding Principles of Internal Displacement*, 11 February 1998, UN doc. E/CN. 4/1998/53, paragraphe 2, Introduction. La problématique des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays est approfondie *infra*, chapitre 2, section 1. Il importait simplement, à ce niveau de l'étude, de mettre en évidence la différence d'approche du déplacement forcé.

prévention¹³. Il ne saurait par conséquent être question ici de traiter de la protection contre le déplacement forcé de façon générale. Afin d'évaluer la place que le droit international réserve à cette question, on se limitera à traquer les dispositions qui entretiennent avec lui les liens les plus étroits, en droit des droits de l'homme et en droit international humanitaire.

Le droit des droits de l'homme

Le droit international des droits de l'homme ne contient pas de disposition spécifique au déplacement forcé, entendu comme tout mouvement involontaire ou forcé de personnes hors de leur zone habituelle de résidence¹⁴. C'est par le biais d'un ensemble de dispositions éparées contenues dans divers instruments universels et régionaux que ce problème peut être approché.

Parmi ses dispositions, l'on place en première ligne le droit de choisir sa résidence et de circuler librement, garanti comme droit fondamental à l'article 13 (1) de la Déclaration universelle des droits de l'homme, et confirmé par l'article 12 (1) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ainsi que par divers instruments régionaux¹⁵. La doctrine considère que «ces textes n'autorisent pas seulement la liberté de circuler ; ils garantissent en outre la liberté du choix de résidence, et par là contiennent un droit à rester, et par conséquent un droit à ne pas être déplacé»¹⁶. Il est vrai que l'exercice du droit de circuler et de choisir librement sa résidence peut être limité, si les restrictions «sont prévues par la loi, nécessaires pour protéger la sécurité nationale, l'ordre public, la santé ou la moralité publiques, ou les droits et libertés d'autrui...»¹⁷. De façon indirecte, ce droit offre néanmoins des garanties importantes contre le déplacement forcé interne.

Les autres dispositions pouvant être invoquées à ce sujet présentent toutes une portée extérieure. Il en est ainsi de l'article 9 de la Déclaration universelle des droits de l'homme qui prohibe l'exil arbitraire, de l'interdiction de l'expulsion par un Etat de ses propres nationaux¹⁸, ou encore de l'expulsion collective d'étrangers¹⁹. Toutes ces dispositions ne s'appliquant pas aux déplacements internes, une protection contre ces

¹³ KÄLIN W.(1996), p.17.

¹⁴ STRAVROPOULOU M.(1996), p.15.

¹⁵ Voir article VIII de la Déclaration américaine des droits de l'homme, article 22 (1) de la convention américaine relative aux droits de l'homme, article 2 (1) du 4^e Protocole de la convention européenne des droits de l'homme, article 12 (10) de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples.

¹⁶ KÄLIN W. (1996), p.19.

¹⁷ Article 12 (3) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. *Mutatis mutandis*, les instruments régionaux reconduisent les mêmes restrictions.

¹⁸ Voir article 3 (1) du 4^e Protocole à la convention européenne des droits de l'homme ; article 22 (5) de la convention américaine relative aux droits de l'homme. Textes in HCR, *Recueil de traites et autres textes de droit international concernant les réfugiés*.

¹⁹ Voir article 13 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ; article 22 (9) de la convention américaine relative aux droits de l'homme ; article 4 du 4^e Protocole à la convention européenne des droits de l'homme ; article 12(5) de la charte africaine des droits de l'homme et des peuples.

derniers devrait se faire, avant tout, sous la cuirasse du droit de choisir sa résidence et de circuler librement²⁰.

Le droit international humanitaire

« Même en temps de guerre, écrit Jean-Philippe LAVOYER, la population devrait pouvoir mener une vie la plus normale possible. Elle devrait en particulier rester chez elle ; il s'agit là d'un objectif fondamental du droit international humanitaire »²¹.

Une application scrupuleuse des règles de droit international humanitaire permettrait d'épargner aux populations la souffrance des déplacements causés par la guerre. Qu'il suffise de rappeler l'article 3 commun aux conventions de Genève, qui exige en substance que tous ceux qui ne participent pas ou plus aux hostilités soient traités avec humanité. Le contenu de cet article a été réaffirmé et développé par le chapitre II du protocole I et le titre IV du protocole II qui immunisent la population civile contre les effets des hostilités²². Outre cette protection générale, une protection spécifique contre le déplacement forcé est prise en compte par certaines dispositions du droit international humanitaire.

En cas de conflit armé non international, l'article 17 du protocole II interdit expressément les déplacements forcés de la population civile, qui ne pourront avoir lieu qu'à titre exceptionnel si la sécurité des civils ou des raisons militaires impératives l'exigent. Le §2 précise que «les personnes civiles ne pourront pas être forcées de quitter leur propre territoire pour des raisons ayant trait au conflit ».

Quelle que soit l'utilité de l'article 17, sa portée demeure limitée en ce qu'il ne s'applique qu'aux déplacements par suite d'un conflit armé, et uniquement aux Etats parties au protocole II. En outre, la clause qui autorise les déplacements pour raisons de sécurité donne lieu à une interprétation élargie. Qui plus est, «il apparaît que l'article 17 ne s'applique pas aux cas - fréquents - où les populations se déplacent en raison d'un climat généralisé de violence et de peur, dès lors qu'on ne leur a pas ordonné de le faire ou qu'on ne les y a pas obligées de quelque autre manière »²³.

Dans les conflits armés internationaux, il est possible de faire appel à une gamme de dispositions plus variées. Aux termes de l'article 49 de la IV^e convention, en cas

²⁰ Voir ONU / ECOSOC, Commission on Human Rights, *Internally displaced persons. Compilation and analysis of legal norms*, Report of the representative of the Secretary General (Francis DENG), UN Doc. E/CN. 4/1996/52/Add.2, 5 December 1995, paragraphe 226.

²¹ LAVOYER J.-Ph., p.192.

²² Elle ne fera jamais l'objet d'attaques. Les actes ou menaces de violence dont l'objet est de répandre la terreur parmi la population civile sont interdits (Article 13, Protocole II). Par ailleurs, le Protocole II interdit d'utiliser la famine comme arme de guerre, d'attaquer, de détruire, d'enlever ou de mettre hors d'usage les biens indispensables à la survie de la population civile (article 14). Voir aussi la "Déclaration sur les règles du droit international humanitaire relatives à la conduite des hostilités dans les conflits armés non internationaux", adoptée en 1990 par l'Institut international de droit humanitaire de San Rémo. Texte in R.I.C.R., septembre - octobre 1990, pp.438-442.

²³ ONU / Conseil économique et social, Commission des droits de l'homme, *Etude complète établie en application de la résolution 1992/73 de la Commission des droits de l'homme par le représentant du Secrétaire général chargé des questions relatives aux droits de l'homme des personnes déplacées dans leur pays* (Francis DENG), UN Doc. E/CN 4/1993/5, 21 janvier 1993, paragraphe 65.

d'occupation, «les transferts forcés, en masse ou individuels, ainsi que les déportations de personnes protégées hors du territoire occupé dans le territoire de la puissante occupante ou dans celui de tout autre Etat, occupé ou non, sont interdits, quel qu'en soit le motif » (§ 1). Le §2 autorise toutefois la puissante occupante à procéder à l'évacuation totale ou partielle d'une région occupée déterminée si la sécurité de la population ou d'impérieuses raisons militaires l'imposent. Il reste entendu que «les évacuations ne pourront entraîner le déplacement de personnes protégées qu'à l'intérieur du territoire occupé, sauf en cas d'impossibilité matérielle ». In fine, le § 6 interdit à la puissance occupante de procéder à la déportation ou au transfert d'une partie de sa propre population civile dans le territoire occupé par elle.

D'une manière générale, dans la conduite des hostilités, «La présence ou les mouvements de la population civile ou de personnes civiles ne doivent pas être utilisés pour mettre certains points ou certaines zones à l'abri d'opérations militaires(.) Les parties au conflit ne doivent pas diriger les mouvements de la population civile ou des personnes civiles pour tenter de mettre des objectifs militaires à l'abri des attaques ou de couvrir des opérations militaires ».

Quelle que soit son importance en matière de déplacements forcés de population, la doctrine considère que le § 7 de l'article 51 du protocole I n'interdit ni les mesures visant à restreindre les déplacements des civils dans le but d'éviter leur interférence avec les mouvements militaires, ni celles ordonnant leur évacuation si leur sécurité ou des impérieuses raisons militaires le commandent²⁴. Sur le plan répressif, il est important de relever que le droit international humanitaire érige en infraction grave la déportation ou le transfert illégal des personnes protégées²⁵.

De cet examen sommaire du droit positif, il ressort que le droit de circuler et de choisir librement sa résidence, aussi bien que d'autres dispositions plus élaborées du droit international humanitaire interdisent, en principe, les déplacements forcés de population. Quand bien même son contenu spécifique et ses limitations demeurent incertains, un «droit à ne pas être déplacé » existe, de manière implicite, en droit international²⁶. Ces dernières années, l'ampleur du phénomène de déplacement forcé de population a conduit à l'émergence de concepts juridiques autonomes, qui plaident en faveur d'une consécration explicite de ce droit.

²⁴ LAVOYER J.-Ph., p. 192 ; ONU/ECOSOC, Commission on Human Rights, *Internally displaced persons. Compilation and analysis of legal norms*, op. Cit. , paragraphe 233

²⁵ Voy. article 147 de la I^{ère} Convention et article 85 (4) (a) du Protocole I. Les déportations, individuelles ou collectives, sont condamnées comme crimes de guerre ou contre l'humanité par les principes de Nuremberg (Texte in *A.C.D.I.*, 1954, vol. ii) ; Voir également les articles 7 (crimes contre l'humanité) et 8 (crimes de guerre) du Statut de Rome créant la cour pénale internationale ; article 5 du Statut du Tribunal pénal international pour l'ex- Yougoslavie ; article 3 du Statut du Tribunal pénal pour la Rwanda. Tous ces textes sont disponibles sur les sites(a completer) . La question de la responsabilité individuelle dans les déplacements forcés de population est abordée Infra, chap. 2, section 1.

²⁶ Voir ONU /ECOSOC, Commission on Human Rights, *Internally Displaced Persons. Compilation and analysis of legal norms*, op. Cit. , paragraphe 234 ; dans le même sens, STRAVROPOULOU M.(1996) ; KÄLIN W.(1996), p.19.

L'émergence de concepts juridiques autonomes.

La nouvelle approche du problème des réfugiés, orientée vers le pays d'origine, a permis de poser davantage la question du déplacement forcé en termes des droits de l'homme. Il est proposé de transcender le cadre actuel du système international de protection des droits de l'homme, qui ne voit dans le déplacement forcé que l'expression de la violation d'autres droits et libertés, afin de le considérer en lui-même, comme une violation d'un droit en soi.

La réflexion sur la violation que constituerait intrinsèquement le déplacement forcé a donné lieu à l'émergence, au sein de la doctrine internationale et de certains instruments relevant, pour l'heure, de la *soft law*, de concepts juridiques autonomes : «Le droit de rester», «Le droit de n'être pas déplacé», «Le droit à une communauté» sont ainsi régulièrement évoqués. La critique s'est surtout attachée, pour sa part, à démontrer les limites et les risques d'invocation abusive de ces nouveaux concepts.

Le «droit de rester » est un concept qui prend une résonance particulière dans un monde en proie aux maux de la purification ethnique et autres formes de déplacement forcé de population. Il a été utilisé pour la première fois par le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés dans une communication devant la Commission des droits de l'homme en mars 1993²⁷.

Le haut Commissaire a souligné la nécessité de protéger le droit essentiel de tout individu de ne pas être contraint à l'exil et a fait observer que cette notion était liée à toute une série d'autres droits fondamentaux, comme le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne, la non-discrimination, le droit à la vie privée et familiale, etc.... Le «droit de rester », a fait remarquer le Haut Commissaire, est inhérent à l'article 9 de la déclaration Universelle des droits de l'homme, qui dispose que nul ne peut être arbitrairement exilé.

Le concept de droit de rester attire l'attention sur une notion souvent oubliée : la protection internationale fournie aux réfugiés ne saurait être considérée que comme un substitut de la protection nationale. *Aliis verbis*, «nul ne peut être contraint de devenir un réfugié pour pouvoir survivre et se sentir en sécurité»²⁸. Se trouve ainsi replacée, au cœur de la problématique du déplacement forcé, la question de la responsabilité de l'Etat. Comme le relève le Haut Commissaire aux réfugiés : "le droit fondamental de ne pas être contraint à l'exil a pour corollaire le devoir de l'Etat de protéger son peuple contre le déplacement forcé"²⁹. Le débat amorcé par le Haut Commissaire autour du droit de rester a été poursuivi et approfondi au sein de la doctrine.

Tout en adhérant à l'essence de la réflexion entreprise par le Haut Commissaire, certains auteurs ont estimé que le concept de «droit de rester » était trop neutre et pourrait être utilisé pour justifier la fermeture des frontières aux demandeurs d'asile. Il a ainsi été suggéré une formulation moins équivoque, qui étend ce concept au «droit de rester en sécurité»³⁰, ou encore au «droit de rester en paix»³¹. Ces nouvelles formulations

²⁷ H.C.R. *Les réfugiés dans le monde* (1995), p.69.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ COLES G. (1993), p.97 ; FRELICK B., p.449 voudrait voir renforcer, pour chaque personne le "right to be allowed to remain in one's home in safety and dignity".

présentent l'avantage de mettre en avant moins l'immobilité physique que les conditions requises pour que des personnes restent dans leurs pays d'origine. Elles gardent, de ce fait, une fenêtre ouverte sur l'asile.

D'autres auteurs ont préféré articuler les préoccupations du Haut Commissaire dans un concept négatif qui localise l'attention sur le déplacement, fait immédiatement constatable. Le «droit de ne pas être déplacé» emporte une analyse qui s'appuie sur l'élément de coercition et renforce la responsabilité de ceux qui sont à l'origine des mouvements de réfugiés et d'autres formes de déplacement forcé³².

En dernier lieu, une partie de la doctrine veut fonder le droit de rester – et de revenir- dans son pays sur une approche plus sociale et psychologique selon laquelle tout déplacement forcé constitue fondamentalement une rupture du lien «sacré» qui unit l'individu à l'espace géographique, social et mental qui structure sa conception du monde et son rapport à la communauté. Le «droit à une communauté» viendrait ainsi sécuriser le besoin fondamental de chacun de vivre «chez lui», en même temps qu'il servirait de levier à un «droit au retour» dans le pays d'origine en cas de déplacement forcé³³. Curieuse conception du rapport de l'individu à son environnement social.

Si aucune de ces propositions doctrinales n'a trouvé place dans un instrument juridique contraignant, certaines d'entre elles apparaissent d'ores et déjà dans des textes de nature moins formelle. Preuve, s'il en est, qu'un processus de maturation est en cours. *La Déclaration de Turku / Åbo* sur les normes humanitaires minimales énonce ainsi que «nul ne sera contraint de quitter son propre territoire»³⁴. De même, les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays soutiennent que «Every human being shall have the right to be protected against being arbitrarily displaced from his or her home or place of habitual residence»³⁵. Pour sa part, l'International Law Association a adopté une ébauche de Déclaration des principes de droit international applicables aux personnes déplacées internes qui reconnaît «The right not to be displaced»³⁶.

³¹ Dans une résolution adoptée en 1994, la Sous-commission des Nations Unies pour la lutte contre les mesures discriminatoires et la protection des minorités utilise cette expression. Cité in H.C.R. *Les réfugiés dans le monde* (1995), p.69.

³² STRAVROPOULOU M.(1996) ; HOFMANN R. (1993).

³³ COLES G. (1993). Dans le prolongement du «droit à une communauté», l'ancien Haut commissaire aux droits de l'homme, J. AYALA LASSO, a déclaré en substance que "le droit de vivre dans son pays natal est un droit très précieux et fondamental. Le déplacement et l'expulsion privent, de par leur nature même, les personnes qui en sont victimes, de l'existence de nombreux autres droits...", cité in H.C.R., *Les réfugiés dans le monde* (1997), p.40.

³⁴ Article 7 (2). Texte in *R.I.C.R.*, mai - juin 1991, pp.348-356. La Déclaration sur les normes humanitaires minimales (dite Déclaration de Turku (Åbo) a été élaborée sur invitation de l'Institut international des droits de l'homme et de l'Åbo Akademi University (Turku Åbo, Finlande), par un groupe d'experts privés réunis du 30 novembre au 2 décembre 1990. Ce texte fait autorité en droit international humanitaire. Il a été référé à la Commission des droits de l'homme de l'ONU en 1995. Voy. UN doc. E/CN.4/1995/116, 31 janvier 1995.

³⁵ Principe 6 (1). Le texte des principes a été présenté à la Commission des droits de l'homme en 1998 par Francis DENG, représentant du Secrétaire général de l'ONU chargé des questions relatives aux droits de l'homme des personnes déplacées dans leur pays. Voy. UN doc. E/CN/1998/53/Add., 11 février 1998.

³⁶ Texte in *90 American Society of International Law Proceedings* 224, 1996

Sans remettre en cause la démarche- née de la volonté d'éviter la banalisation du déplacement forcé de population – qui a abouti à l'émergence de ces nouveaux concepts, les feux de la critique ont essentiellement porté sur le risque d'utilisation abusive qui pourrait en résulter. Au nom de la défense du «droit de rester», du «droit à n'être pas déplacé», ou encore du «droit à une communauté», l'on craint que les Etats n'échafaudent des stratégies visant à maintenir les réfugiés à l'intérieur de leurs frontières, sonnait ainsi le glas des principes de l'asile et de non-refoulement³⁷. La suggestion de plus en plus courante selon laquelle les personnes déplacées devraient rester dans des «sanctuaires» ou des «zones de sécurité» à l'intérieur des pays d'origine confirme cette tendance.

De façon plus ciblée, WARNER D. dénonce la vision carcérale que véhicule le «droit à une communauté», en insérant l'individu dans un rapport statique avec son environnement social. Il plaide en faveur de la liberté individuelle dans le choix du milieu où toute personne voudrait se réaliser. Un réfugié pourrait ainsi opter pour une rupture définitive ou temporaire avec son milieu d'origine, et le «droit à une communauté», s'il n'a réussi à le maintenir, ne saurait l'obliger à y retourner³⁸. On reconnaîtra cependant qu'en l'état actuel de la pratique internationale, bien souvent le destin du réfugié lui échappe³⁹.

Pour sa part, interrogeant le «droit de rester», GOODWIN-GILL G.S. écrit : « The emerging question of the right to remain (.) invites close attention to what exactly is meant by all our references to the right to leave, in its relation to the search for protection and refuge, and also to the implications of state actions to contain, restrict or prevent persons from leaving their own country, for whatever good or bad reason. The « right to remain » is not as such a recognized human right ; the up-side to this is that simply invoking the right in defense of actions obliging populations at risk to stay where they are is not enough ; that is, we cannot pretend to be in business of protecting human rights when « enforce » the right to remain. The down-side is that we still do not have an adequate repository of principle and practice by which to judge the quality of so-called preventive measures»⁴⁰.

L'analyse de GOODWIN-GILL souligne la prudence qui s'impose dans le maniement du concept de «droit de rester». Il importe de reconnaître que, dans certains cas, il peut s'avérer plus dangereux d'encourager les personnes à rester dans leur propre pays ou communauté que de les autoriser à partir pour trouver refuge en d'autres lieux⁴¹. En ce sens, la formulation «droit de rester en paix et dans la sécurité» est plus heureuse. Elle a pour point d'inflexion non pas tant le fait de rester que les conditions pour ce faire.

³⁷ Voir BARUTCISKI M. (1996) ; LANDGREN K. (1995) ; H.C.R. *Les réfugiés dans le monde* (1995), p.53.

³⁸ Voir WARNER D.(1992) ; HATHAWAY J.C., WARNER D., "Refugee Law and Human Rights : Warner and Hathaway in Debate ", *Journal of refugee Studies*, n.5, 1992, pp.162-171.

³⁹ Le cas des réfugiés kosovars réinstallés contre leur gré en Turquie illustre bien la pratique actuelle.

⁴⁰ GOODWIN- GILL G.S. (1996), p.102.

⁴¹ Face à la politique de purification ethnique en ex-Yougoslavie, le H.C.R. s'est trouvé confronté de manière particulièrement aiguë à ce dilemme. Comme l'a fait observer le représentant du H.C.R. dans la région " : Nous avons préféré avoir plus de personnes déplacées et de réfugiés que davantage de morts". J.MENDILUCE, cité in H.C.R., *Les réfugiés dans le monde* (1995), p.70.

En conclusion, le droit de rester apparaît comme « an umbrella terme », pour reprendre une expression de GOODWIN-GILL, qui considère que son ombre « ...is sufficiently wide to include not just the sorts of basic life rights whose effective protection is essential to the practical dimension of actually remaining anywhere (.); but also the broader, social, cultural and political rights that are part and parcel of community building, stability and community development, including political rights, (.), and perhaps also the entitlement, actual, potential or putative, of peoples within nation states to a measure of recognition, autonomy or self-government. In short, we may end up talking all that is necessary to realize the full potential of the link between people and territory »⁴².

Si les concepts de droit de rester ou de droit de n'être pas déplacé esquissent un objectif important – permettre à chacun de vivre dans la paix et la sécurité et de se réaliser pleinement dans son propre pays – il convient cependant de se concentrer, de façon résolue, sur les moyens d'atteindre cet objectif. Qu'est-il possible de faire précisément, dans les pays d'origine, pour éviter les déplacements forcés, protéger les populations en danger et aider au retour des personnes qui ont été contraintes de quitter leurs pays ? La réponse à ces questions est complexe. Elle déborde le cadre limité des droits de l'homme et intéresse le développement global des sociétés. Pour l'heure, on se limitera à un élément qui a marqué, de façon déterminante, la pratique récente : l'émergence du Conseil de sécurité des Nations Unies dans le domaine humanitaire a renforcé le traitement stratégique des flux de réfugiés, présentés comme une menace contre la paix et sécurité internationales.

2. Le déplacement forcé de population, une menace contre la paix?

Pendant longtemps, le Conseil de sécurité des Nations Unies, responsable principal du maintien de la paix et de la sécurité internationales, ne s'est préoccupé des questions humanitaires en général, et du problème des réfugiés en particulier, que de façon ponctuelle⁴³. Cette pratique reposait sur une conception restrictive de la paix et de la sécurité internationales. La fin de la guerre froide marque le passage à une conception globale, qui a entraîné l'élargissement de la notion de « menace contre la paix ». Il s'en est suivi une implication de plus en plus grande du Conseil de sécurité dans les situations de déplacements forcés de population. La référence aux flux de réfugiés dans la qualification de « menace contre la paix » en témoigne.

A. La notion de menace contre la paix

L'article 39 qui ouvre le chapitre VII de la Charte des Nations Unies stipule :
« Le Conseil de sécurité constate l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression et fait des recommandations ou décide quelles

⁴² GOODWIN-GILL G.S. (1996), p.94.

⁴³ Jusqu'en 1991, le Conseil de sécurité n'est intervenu que timidement dans la question des réfugiés, et ceci à l'occasion de trois situations dont il a été saisi. Voy. les résolutions 277 du 18 mars 1970 sur la Rhodésie du Sud ; 307 du 21 décembre 1971 sur le conflit Indo-Pakistanaï ; 361 du 30 août concernant la situation à Chypre.

mesures seront prises conformément aux articles 41 et 42 pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales ».

Notion centrale du système de sécurité collective, la «menace contre la paix » échappe à toute définition formelle. Les travaux préparatoires ne recèlent que peu d'indication sur les situations concrètes auxquelles les rédacteurs de la Charte entendaient l'appliquer. Il semble que cette «lacune » ait eu pour objectif de garantir au Conseil de sécurité toute la flexibilité requise par l'importance de sa tâche dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationales. Notion à contenu variable, la «menace contre la paix » permet ainsi d'étendre le champ d'action du Conseil, au titre du chapitre VII, à toute situation nouvelle, imprévue.⁴⁴

De nombreux auteurs considèrent en conséquence que pour qualifier une situation de «menace contre la paix », le Conseil de sécurité jouit d'un pouvoir discrétionnaire, ou en tous cas, d'une très large marge d'appréciation qui participe de la logique même du système de sécurité collective institué par la charte⁴⁵. Comme le relève la Commission du droit international :

« Organe politique, le Conseil est investi de la mission essentiellement politique du maintien de la paix, de sorte qu'il bénéficie d'une grande liberté d'appréciation dans son fonctionnement ; il n'intervient ni nécessairement, ni régulièrement dans toutes les situations qui pouvaient sembler requérir une action : il fonctionne au contraire de manière sélective. Le Conseil n'est pas tenu d'appliquer des critères uniformes dans des situations apparemment semblables ... »⁴⁶.

Il résulte de ce qui précède que la notion de «menace contre la paix » est une notion fonctionnelle, qui ne possède pas de contenu propre. La qualification du Conseil, en la matière, n'a donc pas pour objet de constater l'existence d'une menace ; elle a une finalité unique : celle de lui permettre de prendre des mesures coercitives. La menace contre la paix n'est qu'une «clé » permettant d'ouvrir à des actions. Aussi, certains auteurs la considèrent-ils comme un «label »⁴⁷, ou encore une simple «close de style »⁴⁸. Elle n'a de sens que par rapport au système de sécurité collective du chapitre VII, et ne se définit que par rapport à lui dans le cadre d'une situation donnée.

La conception de la sécurité collective qui a prévalu pendant la guerre froide reposait fondamentalement sur des considérations militaires. Sur la base de cette conception restrictive, le Conseil de sécurité a fait une utilisation parcimonieuse et prudente de la notion de «menace contre la paix », ne s'autorisant que quelques timides incursions en dehors du champ strictement militaire⁴⁹. Avec la fin de la guerre froide se

⁴⁴ SOREL J.-M. (1994), p.18 ; COMBACAU J. (1994), p.146 ; PAYE O., p.185.

⁴⁵ COMBACAU J. (1994), p.145 ; CORTEN O. et KLEIN P. (1992), pp.194 et 196 ; TORELLI M. (1993), pp.191-192

⁴⁶ C.D.I, Rapport à l'A.G.N.U. sur les travaux de sa 45^e session, Documents officiels de l'A.G., 48e session, supplément n° 10, A/48/10, p.129.

⁴⁷ SOREL J.-M. (1994).

⁴⁸ GAJA G. (1993), p.299.

⁴⁹ Une série de situations caractérisées par des violations massives des droits fondamentaux de l'homme ont été analysées par le conseil de Sécurité sous l'angle du maintien de la paix et de la sécurité internationales sans toutefois que celui-ci les assimile à une "menace (avérée) conte la paix" au sens de l'article 39 de la

dessine une nouvelle architecture de la sécurité qui se veut globale. La Déclaration commune adoptée le 31 janvier 1992 par les membres du Conseil, réunis symboliquement pour la première fois au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement, prend acte de cette évolution : « la paix et la sécurité internationales ne découlent pas seulement de l'absence de guerre et de conflits armés. D'autres menaces de nature non militaire à la paix et à la sécurité trouvent leur source dans l'instabilité qui existe dans le domaine économique, social, humanitaire et écologique »⁵⁰.

De ce texte, «il apparaît, comme l'écrit Jean-Marc Sorel, que les «menaces» peuvent désormais provenir de tous les domaines touchant la régulation humaine et non des seuls conflits interétatiques armés »⁵¹.

Sans cible clairement identifiable, la nouvelle conception de la sécurité stratégique a entraîné l'hyperinflation de la notion de «menace contre la paix», laquelle s'accompagne d'une perte de lisibilité dans la pratique du Conseil de sécurité, sur fond de brouillage des rapports internationaux⁵². Si, sur le plan formel, l'élargissement de la notion de «menace contre la paix» ne souffre d'aucune contestation – le Conseil étant maître de sa qualification – il soulève néanmoins, sur un plan plus profond, d'importantes questions qui renvoient, pour l'essentiel, à la problématique de la réforme du système des Nations Unies en général et du processus décisionnel au sein du Conseil de sécurité en particulier. Sur ce dernier point, les préoccupations principales portent sur la légitimité du Conseil et l'arbitraire dont il fait montre dans le choix de «menaces»⁵³. Ces préoccupations seront mieux appréhendées à travers l'examen de la référence aux flux de réfugiés dans la qualification de la menace contre la paix.

B. La référence aux flux de réfugiés dans la qualification de la menace contre la paix

Dans les résolutions à caractère humanitaire adoptées par le Conseil de sécurité ces dernières années, la qualification de «menace contre la paix» repose sur un faisceau d'éléments parmi lesquels les situations de non-assistance humanitaire, les violations massives des droits fondamentaux de l'homme ou du droit international humanitaire, ou encore l'absence de secours. Si, dans certaines résolutions, le Conseil associe l'un ou plusieurs de ces éléments à un facteur matériel d'internalisation de la menace ; dans d'autres, il n'invoque plus que la seule situation interne. Les flux massifs de réfugiés ont été un des facteurs majeurs d'internationalisation de la menace mis en avant par le Conseil de sécurité.

C'est à l'occasion de la guerre du Golf que le Conseil de sécurité s'est, pour la première fois, référé à un flux massif de réfugiés comme facteur matériel d'internationalisation d'une «menace contre la paix». Votée à la suite de l'exode des

charte. Voir les résolutions. 163 du 9 juin 1961 sur l'Angola, 182 du 4 décembre 1963 sur l'Afrique du Sud, 392 du 19 juin 1976 et 932 du 16 décembre 1966 sur la Rhodésie.

⁵⁰ UN doc. S/23500. Texte in *R.G.D.I.P.*, t.96, 1992, pp.256-260.

⁵¹ SOREL J.-M. (1994).

⁵² KERBRAT Y., pp.11-24 ;

⁵³ KERBRAT Y., pp. 33-41 ; BEDJAOUI M. (1993).

centaines de milliers de kurdes et chiites irakiens fuyant la répression vers la Turquie et l'Iran, la résolution 688 du 3 avril 1991 est ainsi libellée :

« Le Conseil de sécurité, conscient de ses devoirs et de ses responsabilités en vertu de la charte des Nations Unies en ce qui concerne le maintien de la paix et de la sécurité internationales (.)

Profondément préoccupé par la répression des populations civiles irakiennes dans de nombreuses parties de l'Irak, y compris très récemment dans les zones de population kurde, laquelle a conduit à un flux massif de réfugiés vers des frontières internationales et à travers celles-ci et à des violations de frontière qui menacent la paix et la sécurité internationales dans la région »⁵⁴.

Saluée comme « historique » par certains, la résolution 688 a, en tous cas, suscité de commentaires en sens divers⁵⁵. Pour Mario Bettati, relayant l'opinion majoritaire au sein du mouvement ingériste, la résolution 688 représente « la consécration la plus claire et la plus explicite [du] lien entre la violation massive des droits de l'homme à l'intérieur d'un pays et la menace à la paix et à la sécurité internationale »⁵⁶. Pour Hervé CASSAN, elle « fait (...) entrer la question des réfugiés dans la compétence directe du Conseil »⁵⁷. Certains auteurs avancent pourtant une lecture non humanitaire de cette résolution. Ainsi, WECKEL PH. considère que « l'organe principal des Nations Unies s'en tient au mandat dont il a été investi par l'article 24 de la Charte. Sa décision est motivée explicitement par le franchissement massif des frontières turques par une population en exode. La violation des droits de l'homme est retenue seulement dans ses implications internationales, cette sorte de trouble normal de voisinage résultant de l'afflux de réfugiés »⁵⁸.

A la lecture de cette résolution, il ressort que le Conseil a voulu reposer la qualification de « menace contre la paix » non seulement sur les souffrances causées aux populations civiles irakiennes par la répression menée par Bagdad mais aussi, et peut-être surtout, sur les conséquences transfrontières de cette répression, en l'espèce le flux de réfugiés vers les pays voisins⁵⁹. Quand bien même ce second élément n'apparaît plus explicitement dans le dispositif de la résolution, les discussions précédant son adoption montrent l'attachement d'un grand nombre de membres du Conseil à l'existence d'un facteur matériel de déstabilisation internationale – le flux massif de réfugiés vers et au travers de frontières internationales – pour considérer la situation comme une menace contre la paix⁶⁰. L'approche combinant la prise en compte de la situation interne, et le flux de réfugiés comme facteur matériel d'internationalisation de la menace se retrouve

⁵⁴ 1^{er} et 3^{em} considérants.

⁵⁵ CARPENTIER C., "La résolution 688 (1991) du Conseil de sécurité : quel devoir d'ingérence ?", *Etudes internationales*, vol. XXIII, n° 2, juin 1992 ; KERBRAT Y., pp.10-12.

⁵⁶ BETATTI M. (1994), p.333.

⁵⁷ CASSAN H. (1997), p.165.

⁵⁸ WECKEL Ph. , "Le chapitre VII de la charte et son application par le Conseil de Sécurité", *A.F.D.I.*, 1991, pp.194-195.

⁵⁹ CARPENTIER C. op.cit., pp.283, 291-292, 301 ; CORTEN O. et KLEIN P. (1992), pp.227-228 ; PAYE O., p.192.

⁶⁰ Voy. doc. S/PV.2983, 5 avril 1991, pp.6-7 (Turquie), pp.9-10 (Pakistan), p.12 (Iran).

également dans une série d'autres résolutions postérieures à la 688⁶¹. En ce sens, le lien entre la situation de crise humanitaire et la menace contre la paix n'est encore qu'indirect.

La jonction devient directe avec la première résolution sur la Somalie (Résolution 733 du 23 janvier 1992), et surtout avec la résolution 794, dans laquelle le Conseil constate que «l'ampleur de la tragédie humaine causée par le conflit en Somalie, qui est encore exacerbée par les obstacles opposés à l'acheminement de l'aide humanitaire, constitue une menace à la paix et à la sécurité internationales»⁶². De nombreuses résolutions ultérieures renouvellent cette seconde approche⁶³. Bien que, formellement, toutes les situations y soient qualifiées de menace contre la paix du seul fait de l'ampleur et de la gravité des souffrances causées aux populations, et que le conseil ne mette plus en évidence quelque facteur matériel d'internationalisation de la menace pour fonder sa qualification, il est important de relever que la question de l'afflux des réfugiés dans les pays voisins est constamment revenue dans le processus décisionnel⁶⁴.

L'inclusion de la question des réfugiés au sein de la nébuleuse de la «menace contre la paix» constitue, sans conteste, une nouveauté dans la pratique du Conseil de sécurité. Les enjeux et les conséquences possibles du rapprochement entre deux domaines qui relèvent fondamentalement de l'humanitaire et du politique sont immenses. Poser que les flux de réfugiés représentent ou participent de la menace contre la paix n'éluide pas les questions fondamentales : menace contre qui ? Menace pourquoi ? Menace comment ?

Premièrement, le traitement stratégique de la question des réfugiés risque de fragiliser les principes de protection, au premier rang desquels le principe de non-refoulement et le droit d'asile. Les populations victimes risquent de se retrouver ainsi prises en tenaille entre l'Etat d'asile et l'Etat oppresseur. Invoquant «la menace contre la paix», l'un et l'autre pourraient leur fermer les frontières⁶⁵.

Deuxièmement, la qualification même de «menace contre la paix» reposant sur une appréciation politique, il se pose le problème de la sélectivité des menaces et donc des critères de choix des situations de réfugiés auxquelles s'intéresse en priorité le Conseil de sécurité. Cette sélectivité est critiquée à un double titre. En premier lieu, elle est contestée par certains Etats qui y voient le signe de la partialité du conseil et du manque d'universalité de son action⁶⁶. En second lieu, l'existence même d'une telle sélection peut apparaître incompatible avec l'esprit humanitaire. La qualification de

⁶¹ Voy. les résolutions 918 du mai 1994 (8e considérant) sur le Rwanda, 841 du 16 juin 1993 (9e considérant) et 940 du 31 juillet 1994 (4e considérant) sur Haïti, 874 du 14 octobre 1993 (dernier considérant) sur le Haut-Karabach

⁶² Résolution 794 (1992) du 3 décembre 1994.

⁶³ Voy. les résolutions 770 du 14 août 1992 et 827 du 25 mai 1993 sur la Bosnie-Herzégovine, 929 du 21 juin 1994 et 955 du 8 novembre 1994 sur le Rwanda.

⁶⁴ Ainsi, dans le Rapport soumis au Conseil de sécurité sur la situation en Somalie (UN.doc.S/24480, 24 août 1992, p.3, paragraphe 11), le Secrétaire général attire son attention sur l'afflux de réfugiés dans les pays voisins ; BETTATI M. (1993), p.653 ; CLARK J., "Debauch in Somalia : Failure of the Collective Response", in Lori Fisler DANROSCH (Ed.) *Enforcing Restraint. Collective in Internal conflicts*, New York, Council on Foreign Relations press, 1993, p.213.

⁶⁵ LANDGREN K. (1995), p.454 ; H.C.R., *Les réfugiés dans le monde* (1995), p.129.

⁶⁶ Voir CARON D.D. "The Legitimacy of the Collective Authority of the Security Council", *A.J.I.L.*, 1993, p.565.

menace contre la paix est toujours aléatoire et discriminatoire du fait du veto, elle «est toujours le résultat d'une pesée d'intérêts, souvent contradictoires, entre diverses considérations d'ordre politique, économique et stratégique»⁶⁷.

La problématique de la sélectivité met en lumière les limites et les dangers qu'il y aurait à faire des déplacements forcés de population des indicateurs d'atteinte à la paix et à la sécurité internationales. Qu'il s'agisse de l'Irak, de la Bosnie, d'Haïti, ou encore du Haut-Karabak, il semble que les intérêts stratégico-politiques des pays d'accueil potentiels, alliés à l'un ou l'autre membre permanent du Conseil de sécurité, aient pesé de tout leur poids pour qualifier de menace contre la paix les flux de réfugiés vers les pays voisins. Les analystes les plus avisés considèrent par exemple que la résolution 688 sur l'Irak répondait à deux objectifs majeurs :

« D'une part, il s'agissait de maintenir une pression politique et militaire sur le régime de Bagdad sous couvert de protection civile. D'autre part, et surtout, il fallait éviter à la Turquie, pays membre de l'OTAN, l'"envahissement" de son territoire par une population en quête de protection mais porteuse de conflits et donc menaçante pour l'ordre établi occidental... »⁶⁸.

De même, la résolution 841 sur Haïti visait à protéger les Etats Unis contre un afflux massif de *boat people* haïtiens⁶⁹. En Bosnie, la crainte de voir des milliers de réfugiés bosniaques déferler sur le territoire des Etats européens aura été une des motivations essentielles de l'action du Conseil de sécurité⁷⁰. L'association croissante des flux de déplacements forcés de population a une menace contre la paix et la sécurité internationales a entraîné l'émergence et l'application du concept de prévention.

3. Le concept de prévention des déplacements forcés de population

Les nouvelles initiatives intellectuelles et opérationnelles dans le domaine des réfugiés paraissent traversées par un concept-clé : la prévention. Une certaine unanimité semble se dégager pour considérer que, plutôt que d'attendre, pour agir, qu'une population soit déplacée et ait cherché asile à l'étranger, il faudrait s'attaquer aux causes à l'origine du déplacement.

Pour le C.I.C.R. :

« ... l'essentiel, c'est bien de prévenir les déplacements de population. D'abord, bien sur, en agissant sur les causes profondes des guerres et des troubles et en choisissant d'autres moyens que la violence pour résoudre les différends ; mais aussi en respectant et en faisant respecter les règles du droit international humanitaire »⁷¹.

Quant au H.C.R., il considère que «Pour l'individu qui est une victime potentielle des violations des droits de l'homme ou des conflits armés, ainsi que pour la communauté internationale confrontée à un problème de réfugiés de plus en plus inquiétant, la

⁶⁷ SOMMARUGA C. (1993), p.264.

⁶⁸ CREPEAU F. (1995), p.327.

⁶⁹ BETTATI M. (1996), p.258.

⁷⁰ DURIEUX J.-F. (1997), p.195 ; LANDGREN K. (1995), p.444.

⁷¹ Cornelio SOMMARUGA, président du C.I.C.R., in C.I.C.R. (1996), préface.

politique idéale, et la forme de protection la plus efficace est la prévention, c'est-à-dire une action visant à remédier aux causes qui forcent les gens à devenir des réfugiés »⁷².

Ce réajustement conceptuel entraîne de fait le basculement du centre de gravité du traitement du problème des réfugiés du pays d'asile vers le pays d'origine. C'est sur ce dernier, et dans ce dernier que l'on voudrait agir en priorité. L'Etat d'origine, absent du régime international des réfugiés, se trouve ainsi réintégré ; et sa responsabilité première, dans la protection de sa population, réaffirmée⁷³. Le concept est humainement et politiquement séduisant. Il apporte une dimension curative au problème des réfugiés. Ceci dit, il convient de rester vigilant, car l'intérêt soudain des Etats et des organisations internationales en faveur de la prévention ne saurait faire oublier les motivations politico-stratégiques qui sous-tendent leurs actions. Ce devoir de vigilance impose, avant toute chose, de circonscrire au mieux le concept même de prévention des déplacements forcés de population, qui apparaît à la fois comme multidimensionnel par son objet et son champ d'action ; et controversé quant à ses incidences possibles sur certaines normes et principes de droit international. Cet exercice sera complet par l'examen de principales stratégies opérationnelles qui soutiennent le concept.

A.. Un concept multidimensionnel

Depuis quelques années, le concept de prévention connaît, dans le domaine du déplacement humain, une utilisation qui contraste avec la période antérieure⁷⁴. Prévention «des flux de réfugiés», «des mouvements de population», «des migrations désordonnées», «des déplacements forcés de population» sont devenues des expressions courantes dans l'analyse du phénomène de déplacement humain. Cette diversité sémantique traduit la complexité du concept autant que ses ambiguïtés. De toutes ces expressions, celle de «prévention des déplacements forcés de population» sera retenue, en ce qu'en mettant l'accent sur le caractère forcé du déplacement, elle restreint pas ce fait même le champ d'analyse, tout en permettant néanmoins d'approcher la question dans sa diversité⁷⁵. Bien que la prévention des déplacements forcés de population soit devenue un thème central du discours des organisations humanitaires et des instances politiques internationales, le concept reste marqué par une grande faiblesse sur le plan de l'analyse théorique. Tout le monde en use, sans que l'on sache en cerner avec rigueur les contours. L'ambiguïté du concept, autant que sa complexité sont soulignés⁷⁶. Une

⁷² H.C.R./ EXCOM. *Note sur la protection internationale*, 31 août 1993, UN Doc. A/A.C. 96/815, paragraphe 34.

⁷³ La question de la responsabilité est abordée Infra, Chapitre II, Sect. 1.

⁷⁴ Bien que présentes, les références au concept de prévention demeurent rares durant la période antérieure. Il y a plus d'un demi-siècle, HOPE SIMPSON écrivait déjà : "Prévenir vaut mieux que guérir, et l'action internationale doit s'orienter vers la prévention de nouveaux courants de réfugiés en diminuant les tensions, politiques et sociales, qui risquent de provoquer des mouvements migratoires inopinés." Cité par JAEGER G. (1990), p.113.

⁷⁵ Le H.C.R. adopte la même expression. Voy. *Les réfugiés dans le monde* (1997), p.35.

⁷⁶ LUCA D. (1993) ; RAISSON V., "Le défi de la prévention des conflits", *Le monde diplomatique*, février 1998, p.3 ; Fondation Roi Baudouin / Médecins sans frontières, *Conflits en Afrique. Analyse des crises et pistes pour une prévention*, Rapport de la Commission "Régions africaines en crise", Bruxelles, GRIP, 1997, 293 p.

définition demeure difficile à trouver. On partira de celle proposée par le groupe de travail sur la protection internationale mis sur pied par le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés en 1992 :

« La prévention est un terme générique couvrant les activités visant à atténuer les causes du départ et à réduire ou contenir les mouvements transfrontaliers ou les déplacements intérieurs »⁷⁷.

Cette définition a le mérite de mettre clairement en évidence les deux objectifs que l'on voudrait assigner au concept de prévention : une action sur les causes et les flux des déplacements forcés.

Prévention des causes

Dans un premier temps, la prévention voudrait traiter les causes des déplacements forcés de population. Il s'agit, en somme, d'extirper la tumeur avant qu'elle ne se développe. Ce qui implique un diagnostic précoce. Le déplacement forcé étant un vaste phénomène, à multiples facettes, le diagnostic s'avère complexe⁷⁸. Mais diagnostiquer les causes des déplacements ne suffit pas ; il faudrait aussi, à un niveau plus fondamental, appréhender les interactions qui se sont nouées entre de multiples facteurs. L'enjeu est considérable. Car une analyse erronée ou incomplète peut suggérer des mesures inappropriées et des solutions inadéquates, au risque d'entretenir le cycle des déplacements auquel elle était censée apporter une réponse. Les recherches sur les déplacements forcés de population distinguent les causes profondes des causes immédiates. L'approche préventive diffère selon que l'on envisage l'une ou l'autre catégorie.

Les causes profondes, appelées aussi «causes premières» «root causes» s'analysent comme un ensemble de dysfonctionnements sociaux fondamentaux qui créent un contexte propice au déplacement. Considérés comme les «causes des causes», elles demeurent souvent «très complexes et difficiles à cerner»⁷⁹. L'on peut néanmoins relever certaines constantes qui sont essentiellement de nature politique, économique et ethnique⁸⁰. De par leur nature, les causes profondes postulent une prévention proactive et globale. C'est-à-dire qui devrait d'une part intervenir avant que le contexte politique, économique et social ne se dégrade à tel point que l'exode apparaisse comme la seule issue possible ; et d'autre part, engager un programme multidimensionnel de stabilisation d'une société dans son ensemble, fondé sur des domaines tels que la promotion des droits de l'homme et de la démocratie, le développement économique et social, la résolution des conflits, la mise en place d'institutions politiques représentatives, la protection de l'environnement et... autant de facteurs qui concourent à un développement humain et durable. A ce titre, ils appellent une prévention indirecte qui ne peut que s'inscrire dans la durée et dépasse les limites des seules préoccupations humanitaires⁸¹. Bien qu'une

⁷⁷ H.C.R./ EXCOM, *Note sur la protection internationale*, 25 août 1992, UN doc. A/AC. 96/799, paragraphe 26.

⁷⁸ BETTATI M. (1996), p.250.

⁷⁹ H.C.R., *Les réfugiés dans le monde* (1993), p.8.

⁸⁰ *Idem*, p. 14-22

⁸¹ REYCHLER L., p.61. Une prévention prospective et globale a rarement été tentée, et si elle l'a été, ce n'était généralement qu'à titre thérapeutique, pour éviter la répétition de catastrophes majeures. Les efforts

exploitation complète de ces questions ne saurait être entreprise ici, il importe de souligner que, pour l'Afrique, l'intérêt et le véritable enjeu du concept de prévention des déplacements forcés de population se situent au niveau de la nécessité de prendre à bras-le-corps les causes profondes de l'instabilité du continent. Sur ce point, les diagnostics fleurissent. Les thérapeutiques abondent. Il suffit de lire le dernier rapport du Secrétaire Général de l'ONU, Koffi Annan, intitulé «Les causes des conflits et la promotion d'une paix et d'un développement durables en Afrique»⁸².

Eludant les causes profondes, les stratégies préventives s'intéressent, au mieux, aux causes immédiates des déplacements.

Plus tangibles, les causes immédiates ou «catalyseurs», sont des facteurs de déclenchement immédiat d'un déplacement⁸³. Contrairement aux causes profondes, qui présentent certaines constantes, elles paraissent davantage liées à une situation spécifique⁸⁴. Malgré la diversité de situations, les causes immédiates des déplacements présentent néanmoins certains dénominateurs communs, qui tiennent à un danger imminent menaçant la vie, la liberté ou la sécurité : expulsion délibérée, mépris du droit humanitaire, emploi d'armes aveugles, pratique de la terre brûlée, mesures visant à empêcher l'accès de la population à toute forme d'approvisionnement, etc.⁸⁵. Parler des causes immédiates, c'est déjà évoquer une situation dans laquelle un déplacement est imminent ou a commencé. En ce sens, la stratégie préventive mise en œuvre ne peut être que de nature réactive, dans le but de réduire et mettre un terme à l'intensité, la durée ou encore l'étendue géographique d'un déplacement. Les actions entreprises s'analysent alors essentiellement comme «les tentatives qui visent à assainir les relations entre une population et son gouvernement avant qu'il ne soit trop tard et à fournir entre-temps une protection complémentaire ou de remplacement»⁸⁶. A la différence des causes profondes, les causes immédiates se prêtent plus aisément à des formes d'action directes : diplomatie, campagne d'information, formation et conseil sur des questions telles que les droits de l'homme, le droit de la nationalité, les relations intercommunautaires, etc.

Si les organisations humanitaires insistent sur la nécessité d'agir sur les causes des déplacements de population, elles admettent en même temps leurs limites. Le Haut

entrepris au lendemain de la seconde guerre mondiale pour la reconstruction de l'Allemagne de l'Ouest et du Japon et le plan Marshall pour le redressement de l'Europe occidentale demeurent les rares exemples en la matière.

⁸² Rapport du Secrétaire général au Conseil de sécurité de l'O.N.U., 24 avril 1998, UN doc. S/1998/318. Les paragraphes 53-56 du rapport s'intéressent particulièrement à la question des réfugiés.

⁸³ H.C.R. *Les réfugiés dans le monde* (1993), p.23.

⁸⁴ Ainsi les analystes s'accordent à reconnaître que, en Somalie, les causes immédiates des déplacements tiennent à la désintégration de l'ordre public, avec pour conséquence la désorganisation de la production et de la distribution ; alors que, au Soudan, elles reposent sur l'imposition de lois et règlements inacceptables pour les populations du sud du pays.

⁸⁵ STRAVROPOULOU M.(1996), p.28, regroupe les causes immédiates des déplacements en deux catégories : Le déplacement délibéré par les autorités étatiques ou insurgées (expulsion et rétablissement forcé) et le déplacement résultant des circonstances autres (violation systématique des droits et libertés, guerres, conflits armés, violence généralisée, rétablissement résultant de politiques de développement et de dommages environnementaux). La coercition demeure l'élément clef de cette catégorisation.

⁸⁶ H.C.R. *Les réfugiés dans le monde* (1993), p.122.

Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés reconnaît ainsi en substance que «la prévention des causes qui forcent des personnes à fuir est une vaste entreprise, qui excède de loin la capacité du H.C.R.⁸⁷. Le H.C.R. considère qu'il peut, au minimum, agir sur les causes immédiates. Pour l'organisation internationale, le véritable enjeu de la prévention consiste à «mettre sur l'agenda des instances politiques - à commencer par les instances onusiennes – les questions qui relèvent de leur compétence, en martelant le message que l'inaction politique sur les causes ne peut qu'entraîner un cortège de désastres humanitaires, générant à leur tour de nouvelles tensions sur le plan international »⁸⁸. A la faveur du concept de prévention, le H.C.R. veut ainsi se poser en apôtre de la bonne nouvelle. Il en est de même du C.I.C.R., qui situe l'enjeu de la prévention au niveau de la promotion et du respect du droit international humanitaire⁸⁹. En définitive, le débat sur les causes des déplacements forcés de population aura eu le mérite de redonner une place centrale à la notion de responsabilité. A défaut d'agir sur les causes, le concept de prévention se propose également de contenir les flux de déplacements.

Prévention des flux

Le deuxième volet du concept de prévention porte sur les flux de déplacements forcés de population. Dans le discours sur la prévention, l'accent est volontiers mis sur ce dernier aspect plutôt que, comme il se devrait, sur les causes⁹⁰. Le concept tend ainsi à être désigné par celui de ses composantes qui représente le moins ce que devrait être une véritable politique préventive. Car agir sur les flux, c'est agir sur les effets alors que prévenir implique de s'attaquer aux causes. En ce sens, l'expression «prévention des flux» recèle une contradiction sémantique car elle témoigne de l'échec même de la prévention. Le H.C.R. l'admet :

« L'approche qui consiste à aller au devant des solutions repose également sur l'idée que les mouvements de réfugiés et les déplacements de population peuvent être endigués, maîtrisés ou gérés, lorsque les actions de prévention ont échoué »⁹¹

S'agissant des flux, les termes «endiguement», «gestion», «containment» expriment mieux les objectifs poursuivis, alors que celui de «prévention» y appose un vernis éthique qui dissimule mal la tromperie sur la marchandise. En effet, selon qu'il est appliqué aux causes ou aux flux de déplacements de population le terme «prévention» n'a pas la même résonance. Dans le premier cas, le point d'inflexion se situe au niveau des personnes qu'il s'agit de protéger ; dans le second, il se situe au niveau des Etats

⁸⁷ H.C.R. *Les réfugiés dans le monde* (1997), p.269.

⁸⁸ DURIEUX J.F. (1997), p.196.

⁸⁹ "La prévention des déplacements de population recouvre pour l'essentiel la prévention des conflits armés et la prévention des abus dans les conflits armés", Déclaration du CICR au Symposium commémoratif OUA/HCR sur les réfugiés africains et les problèmes de déplacements forcés de population, septembre 1994, doc. UN (1994) 13, p.5

⁹⁰ DURIEUX J.F. (1997), p. 195. Prévention de « flux de réfugiés », de « mouvements de réfugiés », de « flux migratoires », d'« afflux de demandeurs d'asile », ou encore des « déplacements massifs de population » sont des expressions entendues régulièrement.

⁹¹ H.C.R., *Les réfugiés dans le monde* (1995), pp.43-44.

d'asile qu'il s'agit de prémunir contre des déplacements de population jugés «indésirables» car ressentis de plus en plus comme une menace sociale, économique et politique pour les pays hôtes⁹². A la fourniture d'une protection dans les pays d'asile, considérée de plus en plus comme une «solution inadaptée», notamment en cas de déplacement massifs, l'on voudrait, à travers le concept de prévention des flux, substituer une forme de protection sur place, dans les pays d'origine ou les sanctuaires régionaux spécialement aménagés à cet effet. Le concept de prévention des flux pourrait de ce fait servir de levier à la politique globale de «gestion des migrations» qui se propose d'ordonner l'ensemble des migrations - volontaires ou involontaires - autour des préoccupations économiques, politiques, sociales et géostratégiques des Etats et communautés d'accueil⁹³. En ce qu'il pourrait devenir l'instrument d'une telle politique, dont on perçoit clairement les dangers, ce second aspect du concept de prévention alimente, pour une large part, la controverse qui l'entoure.

B. Un concept controversé

Le concept de prévention des déplacements forcés de population prête à controverses. Il est sujet à des erreurs d'interprétation et a des interprétations abusives qui témoignent de sa dualité⁹⁴. Ainsi, sous sa forme constructive, la prévention peut viser à protéger les victimes potentielles, à éviter un accroissement du nombre de personnes déjà touchées et à promouvoir des solutions à leurs problèmes sans attendre que les gens ne soient obligés de fuir. Mais, sous une forme négative, elle peut simplement chercher à dresser des obstacles pour empêcher les victimes de persécutions et de violences d'entrer dans un pays d'asile ; ou encore, sous couvert de protection et d'assistance aux victimes, viser à assujettir un Etat.

Sans épuiser toutes les interrogations que suscite le concept de prévention, la controverse qui l'entoure sera articulée autour de deux pôles : l'individu, à travers le principe de l'asile; et l'Etat, à travers le principe de souveraineté.

Prévention et asile

Le concept de prévention interpelle la notion d'asile. Interprété de façon négative, il peut se traduire par la mise en place d'une politique restrictive d'endiguement des déplacements de population autant en direction de l'extérieur que de certaines parties du pays d'origine, rendant plus difficile, voire impossible, la fuite de ceux qui voudraient échapper à la persécution et au danger. Ainsi entendu, le concept de prévention est porteur de grands risques tant pour la liberté de déplacement que le droit d'asile, tel que

⁹² Certains gouvernements semblent être parvenus à la conclusion suivante : le moyen le plus facile de résoudre le problème des réfugiés consiste tout simplement à s'assurer que les populations déplacées et affligées sont contraintes de rester dans leur propre pays", H.C.R., *Les réfugiés dans le monde* (1995), p. 53 ; Jean F. (1992), p.12.

⁹³ Voy. MEISSNER D., "Managing Migrations", *Foreign policy*, n.86, 1992, pp. 52-68

⁹⁴ H.C.R. *Les réfugiés dans le monde* (1995), p.53. La manière dont les Etats interprètent et mettent en œuvre le concept de prévention, s'avère quelque peu différente de la conception qu'en ont les organisations humanitaires.

formulé à l'art. 14 (1) de la Déclaration universelle des droits de l'homme et repris par d'autres instruments internationaux : «Devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays ».

« L'intérêt croissant pour des politiques de confinement, note le H.C.R., est une évolution rétrograde, qui représente un défi au droit international des réfugiés, aux principes des droits de l'homme et aux normes humanitaires »⁹⁵. Si la notion de protection sur place peut apporter quelque contribution au renouvellement de la question du déplacement forcé de population, elle ne saurait se concevoir que dans le cadre d'une approche constructive, proactive plutôt que réactive, et qui repose sur le respect des droits individuels au premier rang desquels l'asile et la liberté de mouvement. Car, ce qui importe, c'est moins de rester dans le pays d'origine, à n'importe quel prix, dans n'importe quelles conditions, que le droit pour toute personne d'y vivre dans la sécurité et la dignité, jouissant d'une protection effective qui, en l'absence de celle des autorités de l'Etat d'origine, devrait lui être apportée par ceux qui entendent l'y maintenir, au besoin en heurtant une certaine conception de la souveraineté.

Prévention et souveraineté

Si les individus craignent qu'une certaine conception de la prévention des déplacements forcés de population ne vienne battre en brèche l'institution de l'asile, certains Etats s'inquiètent des conséquences de ce nouveau discours sur le principe de souveraineté. Derrière les mobiles humanitaires qui l'accompagnent, ils perçoivent une nouvelle manifestation de l'impérialisme des pays développés⁹⁶. A travers le double objectif qu'on lui assigne (une action sur les causes et les flux de déplacements), le concept de prévention suppose d'intervenir, selon différentes modalités, auprès des Etats d'origine, soit pour les amener à remédier aux conditions socio-politiques jugées intolérables par une partie de leur population, soit encore pour assurer directement à cette dernière une forme de protection sur place. Comme le note le H.C.R. :

«De plus en plus, c'est à l'intérieur de leur propre pays qu'il faut chercher à assurer la protection des victimes de conflits armés, malgré les contraintes liées à l'exercice de la souveraineté»⁹⁷.

Comment concilier la politique de prévention avec le principe de souveraineté des Etats ? La question est complexe, sinon délicate. Elle fait rejouer un classique des relations nord-sud sur le thème de la protection des droits de l'homme contre le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures des Etats. Sans s'attarder outre mesure sur cette problématique, à laquelle de nombreuses études ont été consacrées⁹⁸, il n'est pas

⁹⁵ *Les réfugiés dans le monde* (1997), p.48. Ce danger est également souligné par d'autres. GOODWIN-GILL G.S. (1997), p.103 ; LANDGREN K., p.457.

⁹⁶ Voy. RUFIN J.-C., "La maladie infantile du droit d'ingérence", *Le débat*, n°.67, novembre - décembre 1991, p.27

⁹⁷ *Les réfugiés dans le monde* (1993), p.74.

⁹⁸ Voy. DUPUY R.J., "L'assistance humanitaire comme droit de l'homme contre la souveraineté de l'Etat" in KALSHOVEN Frits (Ed.), *Assisting the Victims of Armed Conflicts and Other Disasters*, Martinus Nijhoff, 1989, pp.27-34 ; MARCUS-HELMONS S., "Le droit d'intervention, un corollaire des droits de l'homme ?", *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 1992, pp.471-481

injustifié d'en rappeler, même brièvement, les articulations fondamentales, fut-ce pour poser les bases d'un débat sans ambiguïtés.

Nul ne conteste aujourd'hui que la protection des droits fondamentaux de l'individu échappe au domaine réservé des Etats, sanctuaire du principe de souveraineté⁹⁹. Le nombre et l'importance d'instruments conventionnels consacrés à la question des droits de l'homme le prouvent. Le développement sur cette base de règles coutumières, sinon même de normes de *jus cogens* le confirme. La différence aujourd'hui, c'est que cette exclusion est souvent et clairement revendiquée.

Ce préalable rappelé, le nœud du problème consiste donc à savoir ce que l'exclusion des droits de l'homme du domaine réservé des Etats autorise, permet. L'enjeu est de taille. Il s'agit «autant dans l'intérêt du maintien de la paix et des relations amicales entre Etats souverains que dans l'intérêt de la protection des droits de l'homme, de définir avec plus de précision les conditions et les limites imposées par le droit international aux mesures que les Etats et les organisations internationales peuvent adopter en réponse aux violations des droits de l'homme»¹⁰⁰.

Pour aller à l'essentiel, cet exercice sera axé sur deux questions principales qui recourent, en même temps, les voies par lesquelles l'on voudrait assurer la prévention des déplacements forcés de population.

La première question est d'ordre général. Elle porte sur la nature de l'obligation internationale d'assurer le respect des droits de l'homme et des conséquences à en tirer. Si l'on peut se ranger à l'opinion de I.D.I. qui, reprenant l'*obiter dictum* de la C.I.J. dans l'affaire de la *Barcelona Traction*, considère que l'obligation internationale d'assurer le respect des droits de l'homme, «expression directe de la dignité de la personne humaine», constitue une obligation *erga omnes*, il convient cependant de rester prudent quant aux conclusions que l'on voudrait en inférer. L'affirmation subséquente par l'I.D.I. d'«un intérêt juridique à la protection des droits de l'homme» dans le chef de tout Etat, doublé d'«un devoir de solidarité entre tous les Etats» en la matière, ne saurait offrir prétexte à quelque forme d'*actio popularis* ou d'applicabilité générale de l'art.36, al.2 du statut de la C.I.J.¹⁰¹. Ces limites indiquées, reste que, face à une violation grave et systématique de cette obligation par un Etat ou à des développements qui y conduiraient, les autres Etats demeurent fondés, à titre individuel ou collectif, à adopter en son encontre toute mesure compatible avec le droit international en vue de mettre fin à cette violation ou la prévenir¹⁰². On pense, bien entendu, en premier, aux mesures d'ordre diplomatique ou économique.

La deuxième question porte sur l'assistance humanitaire. Cette question mérite une attention particulière car, dans le cadre de la politique de prévention des

⁹⁹ NGUYEN QUOC DINH, DAILLIER P. et PELLET A., p.424 ; VERHOEVEN J. (1989), p.21 ; I.D.I., *Résolution sur la protection des droits de l'homme et le principe de non-intervention dans les affaires intérieures des Etats*, Session de Saint Jacques de Compostelle (délibération - résolution), A.I.D.I., vol. 63, t.II, 1990, pp.338-344.

¹⁰⁰ I.D.I., *Résolution sur la protection des droits de l'homme et le principe de non-intervention dans les affaires intérieures des Etats*, op. cit. paragraphe 7, préambule.

¹⁰¹ I.D.I., *Résolution sur la protection des droits de l'homme et le principe de non-intervention dans les affaires intérieures des Etats*, op. cit. , article premier.

¹⁰² VERHOEVEN J. (1994), p.386 ; SANDOZ Y. (1992), p.226.

déplacements forcés de population, s'est développé le concept dit d'«assistance préventive», qui utilise l'assistance humanitaire comme un moyen de stabilisation des populations à l'intérieur de leurs frontières. De façon générale, «la multiplication des opérations d'aide humanitaire dans une période récente a suscité la crainte légitime de certains pays en développement qui redoutent dans ces pratiques la reviviscence de politiques néocolonialistes en provenance des pays développés»¹⁰³. Les aspects spécifiques à la stratégie d'assistance préventive sont approfondis plus avant¹⁰⁴. Il s'agit, au stade actuel, de cerner, dans ses grandes lignes, le régime juridique de l'assistance humanitaire en droit international.

Dans les situations de conflits armés – cause majeure des déplacements forcés de population – le droit international humanitaire reconnaît aux populations un droit à l'assistance, qui résulte d'une combinaison de dispositions contenues dans les conventions de Genève et leurs protocoles additionnels¹⁰⁵. Les mêmes instruments instituent, au profit du Comité international de la croix-rouge comme de tout autre organisme humanitaire impartial, un droit général d'initiative, c'est-à-dire le droit de proposer ses services¹⁰⁶. De nombreuses dispositions en prévoient le principe et les modalités qui peuvent varier selon les situations¹⁰⁷. Une constante demeure: l'exercice de ce droit est conditionné par la nécessité d'obtenir le consentement de l'Etat. En droit international humanitaire, le consentement du souverain territorial apparaît à la fois comme une compétence liée et partagée¹⁰⁸. Liée parce que le consentement demeure soumis au principe de la bonne foi et que l'Etat ne peut le refuser arbitrairement, au risque de vider de leur substance certaines dispositions fondamentales du droit international humanitaire¹⁰⁹. Le consentement s'analyse ensuite comme une compétence partagée en ce que, en cas de conflits armés non internationaux, l'Etat en perd l'exclusivité. D'après l'article 3 commun aux quatre conventions de Genève, «un organisme humanitaire impartial, tel que le comité international de la Croix Rouge, pourra offrir ses services aux parties au conflit». En se fondant sur cette disposition, considérée comme «une véritable révolution juridique», la doctrine la plus autorisée en droit international humanitaire enseigne que si un organisme humanitaire impartial veut intervenir sur une partie du territoire sous contrôle rebelles, «il faut, mais il suffit que les autorités de ces derniers donnent leur consentement, sans qu'il soit nécessaire d'obtenir

¹⁰³ DUPUY P.-M., p.84

¹⁰⁴ Infra, Section 3.

¹⁰⁵ Voy. notamment les articles 7/7/7 et 8 des quatre conventions ; l'article 18 paragraphe 2 du protocole II ; les articles 54 du protocole I et 14 du protocole II ; les articles 23 et 59 de la IV convention.

¹⁰⁶ SANDOZ Y. (1979).

¹⁰⁷ Voy. les articles 9/9/9 et 10 des quatre conventions et l'article 3 commun aux quatre conventions. Aux termes de ces dispositions, si le C.I.C.R. bénéficie d'une situation privilégiée et apparaît comme le modèle auquel doivent se conformer les autres organismes qui peuvent prétendre offrir leurs services, il n'en a pas pour autant l'exclusivité. A côté de ces dispositions générales, le droit d'initiative est reconnu par d'autres articles qui en limitent le bénéfice à des acteurs particuliers (article 27 de la I^{ère} convention ; article 64 du protocole I).

¹⁰⁸ TORELLI M. (1992), p.243.

¹⁰⁹ Voir les articles 7/7/7 et 8 des quatre conventions ; article 18, paragraphe 2 du protocole II ; "Les Etats sur le territoire desquels de telles situations de détresse existent ne refuseront pas arbitrairement de pareilles offres de secours humanitaires", I.D.I., Résolution sur "la protection des droits de l'homme et le principe de non-intervention dans les affaires intérieures des Etats", op. cit., article 5, paragraphe 2.

celui du gouvernement légal, dès lors qu'il est matériellement possible d'accéder à ce territoire sans passer par celui contrôlé par le gouvernement »¹¹⁰.

Mis à part cette exception, qui prend en compte le contrôle effectif du territoire, l'ensemble des dispositions du droit international humanitaire en matière d'assistance demeure marqué par la recherche d'un subtil équilibre entre l'exigence de protection et d'assistance aux populations et la limite de la souveraineté des Etats, à qui incombe en premier l'obligation de porter secours à leurs populations. Qu'en est-il hors du droit des conflits armés ?

Mutatis mutandis, le régime juridique de l'assistance humanitaire en droit international général repose sur les éléments ci-après :

- Bien que les instruments relatifs aux droits de l'homme ne fassent aucune référence spéciale en faveur d'un droit pour chaque individu de recevoir une assistance humanitaire en cas de besoin, il est permis de considérer que ce dernier « existe de façon sous-jacente, car indispensable pour maintenir le respect des autres droits fondamentaux de la personne. Il s'agit en quelque sorte d'un droit supplémentaire, découlant des autres pour que ceux-ci continuent à avoir un sens ». ¹¹¹ Pour nous limiter au premier et au plus fondamental d'entre eux, le droit à l'assistance humanitaire peut être inféré du droit à la vie, garanti par de nombreux instruments internationaux et considéré comme relevant du *jus cogens*¹¹² ; de même, il peut être considéré comme une modalité de mise en œuvre des prescrits de l'article 3 commun aux conventions de Genève, qui prévoit un traitement minimum incompressible de la personne humaine, découlant des « considérations élémentaires d'humanité »¹¹³.

- Le droit à la vie et les prescrits de l'article 3 commun aux conventions de Genève permettent également de fonder l'obligation pour le souverain territorial de fournir, en fonction de ses moyens, une assistance humanitaire aux populations dans le besoin. Il convient de souligner le caractère primordial de cette responsabilité¹¹⁴.

- En cas de défaillance du souverain territorial, l'obligation de coopérer au respect et à la mise en œuvre des droits fondamentaux de l'homme, dont le droit à la vie, comprend sous une forme coutumière, ou en tous cas de principe général, un droit pour les Etats étrangers de faire offre de services humanitaires en vue de venir en aide aux

¹¹⁰ TORELLI M. (1992), p.244 ; SANDOZ Y. (1979), p.365, écrit à ce propos que le système de l'article 3 "autorise pratiquement le C.I.C.R. (ou un autre organisme humanitaire impartial) à pénétrer sur un territoire sans l'accord d'un gouvernement qui représente encore l'ensemble de l'Etat sur le plan international".

¹¹¹ LUCA D. (1993), p.427.

¹¹² BEDJAOUI M. (1986), p.63, n.90 ; CORTEN O. et KLEIN P. (1990), pp. 413-414 .

¹¹³ C.I.J., *Affaire du Detroit de Corfou* (fond), Arrêt, Recueil, 1949, p.22 et *Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua* (fond), Arrêt, Recueil, 1986, p.114, paragraphe 218 ; DUPUY P.M. (1994), pp.103-104.

¹¹⁴ Dans sa résolution 43/31 du 8 décembre 1988, l'A.G.N.U. a réaffirmé "(...) la souveraineté des Etats affectés et le rôle premier qui leur revient dans l'initiative, l'organisation, la coordination et la mise en œuvre de l'assistance humanitaire sur leurs territoires respectifs" (2e considérant et paragraphe 2).

victimes¹¹⁵. Il paraît néanmoins difficile de soutenir l'existence, dans le chef d'Etats étrangers, de quelque obligation d'assistance humanitaire «dont la mise en œuvre et la sanction demeurent en toutes hypothèses singulièrement délicates»¹¹⁶.

- Pour demeurer licite, l'action humanitaire internationale doit obtenir le consentement des autorités territorialement compétentes, et ce sur la base du principe de la souveraineté territoriale. En contrepartie, l'engagement de garantir le droit fondamental de l'homme à la vie emporte l'obligation, pour le souverain territorial, de ne pas la refuser arbitrairement ni l'entraver indûment¹¹⁷.

Tel est, dans ses grands contours, le régime juridique de l'assistance humanitaire en droit international. En dépit de l'existence de ces normes et principes, «trop souvent encore la souveraineté tient-elle l'humanité en l'état»¹¹⁸. Le souverain territorial peut ainsi refuser de reconnaître l'existence d'un conflit armé, user de toutes sortes de manœuvres dilatoires pour nier l'urgence et la nécessité de secours extérieurs, ou encore bloquer l'assistance alors que les populations sont dans le besoin. Que faire face à un tel comportement ?

C'est à ce point d'intersection qu'intervient le mouvement «ingériste», à travers ce que l'on a appelé "le droit ou devoir d'ingérence"¹¹⁹. Sans s'appesantir outre mesure sur une notion qui a jeté dans l'arène d'éminents internationalistes, il y a lieu de retenir que, dans le domaine qui nous occupe, les revendications ingéristes visaient en substance à rompre avec le régime juridique de l'assistance humanitaire internationale, tel que dégagé plus haut, en reconnaissant à tous et à chacun le droit / devoir de se préoccuper, à temps et à contre temps, du «malheur des autres»¹²⁰; c'est-à-dire, en termes concrets, d'imposer l'assistance humanitaire à l'intérieur des frontières en se passant du consentement de l'Etat, et ce par la force si nécessaire.

S'il faut se féliciter de la dimension morale du mouvement ingériste, il est toutefois regrettable que ses partisans aient choisi de porter le fer sur le terrain du droit, en jetant en pâture aux juristes «un concept non défini»¹²¹; alors même que, comme il a été démontré plus haut, le droit international «traditionnel» recèle suffisamment de ressources pour rencontrer les principales revendications portées par ce mouvement¹²². Les résolutions de caractère général liées à cette question qui ont été adoptées par

¹¹⁵ PAYE O., p.72 ; CORTEN O., pp.161-162. Voir aussi le principe 5 des *Principes directeurs concernant le droit à l'assistance humanitaire*, adoptés par l'Institut international de droit humanitaire de San Rémo, texte in R.I.C.R., novembre - décembre 1993.

¹¹⁶ VERHOEVEN J. (1994), p.383 ; Voir PAYE O., p.72.

¹¹⁷ PAYE O., pp.269-270 ; CORTEN O. et KLEIN P. (1992), pp. 271-274.

¹¹⁸ TORELLI M (1992) , p.245.

¹¹⁹ Une abondante littérature existe sur cette question. BETTATI M. et KOUCHNER B. (Ed.), *Le devoir d'ingérence*, Paris, Denoël, 1987, 330 p. ; BETTATI M., *le droit d'ingérence*, Paris, Odile Jacob, 1996, 384 p. ; BEDJAOU M., "La portée incertaine du concept nouveau de "devoir d'ingérence" dans un monde troublé : quelques interrogations", in *Le droit d'ingérence est-il une nouvelle légalisation du colonialisme ?*, Actes du Colloque organisé par l'Académie du Royaume du Maroc, Rabat, 14-16 octobre 1991, pp.232-263 ; VERHOEVEN J. (1994).

¹²⁰ KOUCHNER B., *Le malheur des autres*, Paris, Odile Jacob, 1991, 340 p.

¹²¹ SANDOZ Y. (1992), p.225.

¹²² PAYE O., p. 271 ; CORTEN O. et KLEIN P. (1992) pp.271-274.

l'A.G.N.U., suite à la croisade ingériste, ne s'y sont d'ailleurs pas trompées. Elles ont habillé d'une nouvelle robe la même exigence (protéger et assister les populations dans le besoin) et la même limite (la souveraineté nationale), quand elles ne paraissent pas en retrait par rapport au droit en vigueur¹²³. On n'y trouve nulle trace de quelque «droit d'ingérence», dans le sens où l'entendaient ses concepteurs. Du reste, par un curieux glissement conceptuel, le «droit d'ingérence», célébré au départ comme une brèche dans la forteresse étatique, est *a posteriori* justifié comme le bouclier des Etats contre les déplacements de population. Bernard KOUCHNER écrit : « Avec la notion d'ingérence humanitaire, un virage s'amorce. Pour la première fois, on aura inversé le sens des courants migratoires »¹²⁴.

Au final, l'on retiendra que l'effet positif du débat sur le "droit d'ingérence" ne fut pas d'accoucher de nouvelles normes, mais de secouer les consciences des peuples et des gouvernements par rapport à des normes acceptées, mais souvent oubliées ou foulées aux pieds. Parmi ces normes, il convient de s'arrêter sur celle qui prohibe le recours à la force dans les relations internationales, et dont la portée coutumière et impérative a été rappelée¹²⁵. Quand bien même l'assistance humanitaire serait bloquée, où face à des violations flagrantes et systématiques des droits de l'homme et des règles humanitaires, le droit international, en l'état actuel, ne fournit aucun fondement à un droit, pour un Etat, de recourir unilatéralement à la force pour faire assurer l'acheminement de l'assistance humanitaire ou le respect des droits de la personne dans un autre pays¹²⁶. Seules les Nations Unies, et normalement en leur sein le Conseil de Sécurité, ont le droit d'entreprendre une action armée coercitive, et ce en vertu des dispositions du chapitre VII de la Charte de l'O.N.U.

Au terme de cette analyse théorique, le concept de prévention des déplacements forcés de population apparaît à la fois comme une notion riche et à risque. Riche parce qu'elle ouvre de nouveaux horizons dans la recherche des solutions aux causes qui sont à la base du déplacement forcé, et pourrait permettre de jeter une passerelle entre ce problème et d'autres questions plus vastes qui touchent au développement social, économique, politique, bref au développement global des sociétés africaines ; à risque parce qu'interprétée de façon restrictive et négative, elle pourrait servir de caution à des politiques d'endiguement des flux de réfugiés, qui fragiliseraient les droits individuels autant que la souveraineté des Etats. Face à ces dérives possibles, il était indispensable,

¹²³ Sur l'initiative de la France, l'A.G.N.U. a adopté trois importantes résolutions par lesquelles elle invite "tous les Etats qui ont besoin d'une" assistance humanitaire aux victimes de catastrophes naturelles et de situations d'urgence du même ordre - pudique allusion aux guerres civiles - à en "faciliter la mise en œuvre par [les] organisations" compétentes (résolutions 43/137 du 8 décembre 1988 ; voir aussi les résolutions 45/100 du 14 décembre 1990 et 46/182). Toutefois, elle y insiste également sur "la souveraineté des Etats affectés et le rôle premier qui leur revint". Dans son arrêt du 27 juin 1986 (Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci), la C.I.J. était cependant allée plus loin, puisqu'elle avait admis que "la fourniture d'une aide strictement humanitaire à des personnes ou à des forces se trouvant dans un autre pays (...) ne saurait être considérée comme une intervention illicite " si elle présente un caractère strictement humanitaire et est prodiguée sans discrimination (Rec, 1986, p.124-125)

¹²⁴ KOUCHNER B., p.73.

¹²⁵ C.I.J., *Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci* (Rec.1986, p.180, paragraphe 189). Dans le même sens, voir l'opinion individuelle du juge AGO, Rec., 1986, pp.183-184, paragraphe 6.

¹²⁶ VERHOEVEN J. (1989), p.24 ; PAYE O., p.126 ; CORTEN O. et KLEIN P. (1992), p.167.

pour la suite de l'exposé, de revisiter certaines normes et principes fondamentaux de droit international. C'est seulement en respectant ceux-ci que l'on pourra donner un fondement solide à une véritable politique préventive, dont les principales stratégies méritent à présent examen.

C. Principales stratégies préventives

L'action de prévention des déplacements forcés de population génère un grand nombre d'activités relevant de différents domaines : politique, juridique, humanitaire, diplomatique, militaire. Le propos ici n'est pas d'analyser l'ensemble de ces activités, mais d'appréhender les principales stratégies auxquelles elles obéissent. Trois stratégies opérationnelles principales se dégagent de la pratique internationale récente : l'assistance préventive, la protection préventive, et les zones de sécurité. Dans la réalité, ces trois stratégies se chevauchent fréquemment. Pour chacune d'elles, l'examen de la notion précédera celui de son application.

L'assistance préventive

Cette première stratégie se propose d'utiliser l'assistance comme un instrument de prévention des déplacements de population, en agissant à un double niveau.

Au niveau des populations victimes, l'on tend à considérer que «lorsque les habitants quittent leur pays parce qu'un conflit armé a entraîné de graves perturbations économiques, l'apport de secours et d'une aide à la reconstruction aux personnes qui n'ont pas encore fui peut leur permettre de rester sur place »¹²⁷. L'assistance préventive repose sur une idée qui s'impose de plus en plus, et selon laquelle «il est absurde d'exiger de gens en fuite qu'ils franchissent une frontière internationale pour pouvoir obtenir une assistance, surtout lorsque c'est la nécessité de cette assistance qui les pousse vers la frontière »¹²⁸. Les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays constituent la population cible de la stratégie d'assistance préventive. L'objectif poursuivi est double. Il s'agit, d'une part, de briser le mouvement de déplacement international en contenant ces personnes à l'intérieur des frontières nationales par la fourniture d'une assistance matérielle. D'autre part, à travers la stabilisation des personnes déplacées à l'intérieur des frontières, on espère enclencher le retour de celles ayant déjà franchi les frontières.¹²⁹

Au niveau des auteurs du conflit, les négociations liées à l'acheminement de l'assistance humanitaires sont perçues comme l'occasion d'engager le dialogue avec les belligérants et d'exercer une influence modératrice sur des comportements générateurs de

¹²⁷ H.C.R., *Les réfugiés dans le monde* (1995), p.44

¹²⁸ H.C.R., *Les réfugiés dans le monde* (1993), p.133.

¹²⁹ DURIEUX J.-F. (1996), p.6 ; "Les personnes déplacées devraient être encouragées à demeurer dans la zone sûre la plus proche de leurs lieux d'origine, et l'aide et l'assistance devraient viser à leur donner la confiance et les moyens nécessaires pour le faire, sans préjudice de leur admission temporaire également sur le territoire des Etats membres en cas de nécessité particulière", Communauté européenne - conseil, Déclaration sur les principes régissant les aspects extérieurs de la politique migratoire, 11-12 décembre 1992.

réfugiés. On espère ainsi, par ce canal, dépasser le cadre initial de l'assistance humanitaire pour traiter des questions plus larges à l'origine de conflits.¹³⁰

L'assistance apparaît comme un dispositif clé de la politique de prévention des déplacements forcés de population, telle que mise en œuvre ces dernières années¹³¹. Il en résulte une « internalisation » croissante de l'aide humanitaire, qui n'est plus seulement distribuée, comme par le passé, dans les camps de réfugiés, à la périphérie des conflits, mais de plus en plus acheminée à l'intérieur même des pays en crise, dans les zones conflictuelles pour que, une fois déversée, elle y noie les flux potentiels de réfugiés.

Dans la mise en œuvre de l'assistance préventive, la préoccupation majeure porte sur l'accès de l'aide humanitaire aux populations déplacées et vulnérables. L'assistance étant fournie dans des zones conflictuelles ou de souveraineté contestée, son acheminement est souvent entravé par les belligérants pour qui elle représente un jeu stratégique dans la conduite des hostilités¹³².

L'A.G.N.U. a consacré de nombreuses résolutions à la problématique de l'accès humanitaire. Dans l'ensemble, ces résolutions ne modifient pas le régime juridique de l'assistance humanitaire en droit international. Soulignant la nécessité d'un accès aux victimes, elles réitèrent, de manière parcellaire et sur un mode exhortatif, les principes juridiques contenus explicitement dans le droit international général, qui postulent fondamentalement le consentement et le contrôle par l'Etat récipiendaire des secours internationaux destinés à résorber une situation d'urgence survenue sur son territoire¹³³. Les résolutions de l'A.G.N.U. innove cependant en ce qu'elles suggèrent une nouvelle modalité d'accès humanitaire les "couloirs d'urgence". Dans sa résolution 45/100, l'A.G.N.U. "prend acte avec satisfaction du rapport du Secrétaire général sur l'application de la résolution 43/131 et des indications qu'il donne sur les moyens de faciliter les opérations d'assistance humanitaire, en particulier sur la possibilité de créer, à titre temporaire, là où il est nécessaire et de manière concertée entre les gouvernements touchés et les gouvernements et organisations intergouvernementales intéressés des couloirs d'urgence pour la distribution d'aide médicale et alimentaire d'urgence [...]";¹³⁴.

Avancée par la Commission indépendante sur les questions humanitaires internationales¹³⁵, l'idée de "couloirs d'urgence" s'inspire de l'institution du "droit de

¹³⁰ Voir H.C.R., *Les réfugiés dans le monde* (1993), p.129-130. Ainsi, c'est à l'occasion de la visite du Commissaire européen en charge de l'assistance humanitaire, Emma BONINO, en Guinée Bissau, que les deux protagonistes, le président VEIRA et le général MANET, ont annoncé la conclusion d'un accord de paix mettant fin à un conflit qui aura entraîné le déplacement d'une grande partie de la population.

¹³¹ Les résolutions à caractère humanitaire adoptées par le Conseil de Sécurité insistent, de façon particulière, sur l'acheminement de l'aide, l'accès aux victimes, la protection des convois, la protection du personnel humanitaire, plutôt que sur la protection des populations civiles. Voy. KERBRAT Y., pp.53-62.

¹³² Voy. WEISSMAN F.(1996)

¹³³ Voy. notamment la 43 /131 du 8 décembre 1988 et la 45/100 du 14 décembre 1990 sur l'assistance humanitaire aux victimes des catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre.

¹³⁴ Paragraphes 6 et 8

¹³⁵ Suggérée par l'A.G.N.U. (Résolution 37/201), la création, en dehors du cadre des Nations Unies, de la Commission indépendante sur les questions humanitaires internationales a eu lieu en juillet 1983. Le rapport qu'elle a rendu à l'ONU est publié sous le titre *Le défi d'être humain*, Paris, Berger –Levrault, 1988.

passage inoffensif" que l'on retrouve notamment dans la convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982, dont l'article 17 prévoit que les navires de tous les Etats, c'est-à-dire les navires étrangers, jouissent du droit de passage inoffensif dans la mer territoriale. Ce passage doit être continu et rapide. L'arrêt et le mouillage sont toutefois possible s'ils s'imposent par suite de cas de force majeure ou de détresse ou dans le but de porter secours à des personnes, des navires ou des aéronefs en danger ou en détresse.

N'en déplaise aux partisans du droit d'urgence humanitaire, l'idée de "couloirs d'urgence" ne modifie en rien le régime juridique de l'assistance humanitaire internationale¹³⁶. Leur création demeure soumise au consentement des autorités territoriales. Dans chaque cas, les itinéraires, la durée et les conditions de mise en œuvre doivent en principe être négociés avec les autorités territoriales. En ce sens, les couloirs d'urgence ne se distinguent pas fondamentalement de l'institution de "droit de passage", mesure classique de droit international. Certes, une fois son consentement acquis, l'Etat récipiendaire voit ses pouvoirs de contrôle sur l'assistance humanitaire internationale considérablement écorchés, mais cette limitation n'est que l'expression de sa souveraineté. Elle repose sur un accord particulier et non sur quelque "droit de passage inoffensif" dont jouiraient ontologiquement les "humanitaires"¹³⁷. Comme le relève le Secrétaire général de l'ONU dans le rapport recommandant la création des couloirs d'urgence, et auquel se réfère l'A.G.N.U. dans sa résolution 45/100,

"L'idée d'établir des couloirs de secours pour permettre au personnel d'assistance et de sauvetage d'acheminer les secours en nature indispensable pourrait être élaborée plus avant [...] la mise en place de lignes de sauvetage de ce genre doit évidemment être négociée avec les pays sinistrés, compte tenu des exigences de la souveraineté"¹³⁸.

Reste que, ici comme ailleurs, s'il faut réitérer le principe de souveraineté, il faut récuser «La souveraineté absolue [...] qui délimite aussi le territoire national comme on clôture une propriété. Elle condamne parfois des pans entiers d'une des composantes de l'Etat, sa population à la non-assistance, lorsque victime de catastrophes naturelles ou politiques, elle est privée des secours étrangers pourtant disponibles ».¹³⁹

Depuis 1990, les couloirs d'urgence sont devenus un dispositif opérationnel central en matière d'assistance préventive. Sur le plan terminologique, les expressions "couloirs humanitaires", "couloirs de sécurité", "corridors de tranquillité", "corridors humanitaires" sont indistinctement employées pour désigner des bandes de territoire à travers lesquelles l'action humanitaire est appelée à se déployer sans entraves. Au plan fonctionnel, il se dégage trois types de couloirs d'urgence. Les couloirs d'acheminement, qui visent à faire parvenir des secours à des populations sinistrées. Les couloirs de retour,

¹³⁶ Paye O., p.109.

¹³⁷ Pour des exemples d'accords portant création de «couloirs d'urgence», voy. l'accord conclu en juin 1991 entre l'ONU et le gouvernement soudanais, cité in BETTATI M. (1992), p.34 ; les engagements acceptés par de nombreux chefs somaliens de considérer comme «zones de paix» les ports, aéroports, hôpitaux, locaux des ONG, ainsi que les «itinéraires requis» (lettres annexées au rapport du Secrétaire général S/23 829 du 21 avril 1992) ; l'accord conclu entre les belligérants bosniaques et le HCR, le 18 novembre 1993, dont les principaux extraits sont reproduits in BETTATI M. (1994), p.395.

¹³⁸ UN doc. A/45/587, 24 octobre 1990, paragraphe 26.

¹³⁹ BETTATI M. (1991), p.10.

destinés à favoriser le rapatriement de personnes déplacées et de réfugiés. Les couloirs d'évacuation, visant à exfiltrer des personnes en danger immédiat. Sur le plan spatial, chacun de ces trois types de couloirs peut revêtir la forme d'un couloir terrestre, maritime, fluvial, ou encore aérien¹⁴⁰. De par les deux objectifs majeurs qu'on lui assigne (stabilisation des populations et retour des déplacés), la stratégie d'assistance préventive recourt, en priorité, aux couloirs d'acheminement et de retour.

Ainsi, en Irak, il semble que les couloirs humanitaires ou « routes bleues » établies dans le cadre de l'opération *Provide Comfort* aient visé d'une part à apporter assistance aux populations déplacées près de la frontière avec la Turquie et l'Iran afin qu'elles ne soient pas tentées de la franchir ; et d'autre part, les inciter, de même que les personnes ayant déjà trouvé refuge dans ces deux pays, à retourner chez elles¹⁴¹. La technique de couloirs humanitaires a également été appliquée, avec des objectifs similaires, en ex-Yougoslavie¹⁴², au Rwanda¹⁴³ et au Soudan¹⁴⁴.

En Afrique, l'une des approches les plus novatrices en matière d'assistance préventive a été conduite par le H.C.R. en Somalie en 1992. De suite du conflit en Somalie, le Kenya a connu une situation d'urgence très préoccupante avec l'arrivée de près de 3.000 réfugiés en moyenne par jour. Fin 1992, on dénombrait plus de 40.000 réfugiés. Cette situation a entraîné l'ouverture de onze nouveaux camps, une augmentation considérable des budgets d'assistance et un climat d'insécurité à la frontière entre le Kenya et la Somalie. Pour y faire face, le H.C.R. a, à la demande du Secrétaire général de l'O.N.U., lancé une opération transfrontière à partir du Kenya en direction des "zones de prévention" définies en territoire somalien. Les zones de prévention constituent des zones cibles d'où on voudrait éviter tout déplacement de population¹⁴⁵. Comme le note le H.C.R. :

¹⁴⁰ CASSAN H., p.182 ; BETTATI M. (1996), p.126.

¹⁴¹ La présence humanitaire de l'ONU en Irak a fait l'objet d'un mémorandum d'accord entre le prince Sadruddin Aga Khan (délégué exécutif du Secrétaire général des Nations Unies pour le programme humanitaire relatif à l'Irak, au Koweït et aux zones frontières Irak/Iran et Irak / Turquie) et le ministre irakien des affaires étrangères le 18 avril 1991. Le texte de l'accord est publié par le congrès des Etats Unis dans le document intitulé *Aftermath of War : the Persian Gulf Refugee crisis*, 102^e Congrès, 1^{ère} session du 20 mai 1991, Washington D.C. , US Government print office, 1991, pp. 27-29 ; H.C.R., *Les réfugiés dans le monde* (1993), p.84

¹⁴² Le 18 novembre 1993, les parties au conflit bosniaque et le H.C.R. signèrent un accord portant notamment sur l'établissement des couloirs d'urgence. Une soixantaine d'ONG furent associées au HCR pour l'utilisation de ces accès. Mais devant le non-respect de leurs engagements et le blocage de l'assistance humanitaire par différentes parties au conflit, le conseil de sécurité agira, par la suite, sur une base coercitive. BETTATI M. (1996), p.136

¹⁴³ L'opération *Support Hope* déclenchée par les Américains au Rwanda en juillet 1994 consistait pour une large part en la création de corridors humanitaires sur les routes allant du Rwanda vers les camps de réfugiés au Congo. Il s'agissait, essentiellement, en l'espèce, de corridors de retour dont l'objectif était d'« inciter le plus grand nombre [de réfugiés] à reprendre le chemin du retour ». BETTATI M. (1996), p. 129.

¹⁴⁴ L'opération *Lifeline Soudan* (OLS) a été lancée par les Nations Unies en 1989 pour assister les personnes déplacées à l'intérieur et les autres populations victimes de la guerre civile au Soudan. Mise en place sous les auspices du H.C.R., elle a bénéficié de l'appui d'un consortium d'organismes d'aide internationaux et de donateurs. Sur le plan opérationnel, elle a donné lieu à l'établissement des « couloirs de tranquillité » et des « couloirs ouverts » afin d'acheminer l'assistance aux populations victimes. HCR, *Les réfugiés dans le monde* (1997), pp. 132-133.

¹⁴⁵ En Somalie, elles comprenaient un ensemble de sites au Sud du pays repartis entre Kismayo au Sud et Lugh au Nord. HCR, *Les réfugiés dans le monde* (1993), p.94.

« L'opération [transfrontière à partir du Kenya] visait trois grands objectifs : stabiliser dans les zones de prévention les populations encore sur place ; acheminer les secours jusqu'à ceux pour qui les pénuries de vivres seraient la principale raison de devenir des réfugiés ; et créer des conditions propices au retour volontaire des réfugiés qui se trouvaient dans des camps au Kenya »¹⁴⁶.

L'originalité de l'opération transfrontière en Somalie tient en ce qu'elle aura tenté d'allier prévention et recherche de solutions en lançant plus de cent soixante « projets à impact rapide » dans le sud de la Somalie afin de restaurer peu à peu l'infrastructure sociale et d'encourager le retour à l'autosuffisance dans le domaine de l'agriculture et de l'élevage.¹⁴⁷

Malgré les aspects positifs qu'on pourrait lui créditer, la stratégie d'assistance préventive inquiète. Certes la nécessité de l'aide aux populations dans le besoin n'est pas remise en cause, mais l'instrumentalisation de celle-ci dans le but de contenir les mouvements de population suscite de nombreuses interrogations. Précisément, l'hypothèse de base qui sous-tend cette stratégie, et selon laquelle les mouvements de population dans les zones cibles sont principalement dus à la pénurie de nourriture sur place, prête le flanc à la critique. En effet, dans les situations de conflits, les motivations à l'origine du déplacement sont composites, et il est difficile de les hiérarchiser ou d'en isoler une. Les populations fuient autant les violences, les persécutions que pour échapper à la pénurie de vivre. En privilégiant cette dernière motivation, la stratégie d'assistance préventive court le risque de reposer sur une hypothèse initiale erronée, qui fait l'impasse sur le besoin de protection. En ce sens, elle peut représenter une manière de dénégation de l'asile qui mérite d'être récusée.

Deuxièmement, l'accent mis sur l'assistance relègue à l'arrière plan les causes profondes à l'origine de la situation. Celles-ci échappent, le plus souvent, à l'urgence humanitaire et postulent des initiatives politiques et socio-économiques de fond. Prétendre stabiliser une population par le seul biais de l'assistance humanitaire c'est travailler en surface et faire fi d'autres attentes dont cette population pourrait être porteuse.

Troisièmement, en cherchant à contenir un mouvement de population dans une zone cible par le déversement de l'aide, la stratégie d'assistance préventive peut avoir deux effets contraires. D'une part, la concentration de l'aide dans une zone cible peut exercer un effet d'appel sur des populations situées en dehors de la zone, de telle sorte qu'elle empêcherait le déplacement externe mais aggraverait le déplacement interne¹⁴⁸. Il a été établi, d'autre part, que l'aide humanitaire dans les zones de conflits peut entretenir le cycle de la violence en offrant aux différentes factions la possibilité de financer la guerre par les pillages, détournements et autres prélèvements qu'elles y opèrent¹⁴⁹.

¹⁴⁶ En juin 1993, 180.000 réfugiés somalis dans les camps au Kenya s'étaient portés volontaires au retour et près de 30.000 étaient déjà rentrés. HCR, *Les réfugiés dans le monde* (1993), p.95. Il convient de relever que l'opération transfrontière à partir du Kenya n'a pas fait l'objet d'un accord avec les autorités somaliennes du fait de la disparition de tout pouvoir central effectif et de l'irruption de différentes bandes armées.

¹⁴⁷ H.C.R., *Les réfugiés dans le monde* (1993), p.95.

¹⁴⁸ *Idem*, p.137.

¹⁴⁹ WEISSMAN F. (1996), p.103.

Il s'agit là de préoccupations fondamentales qui invitent à considérer la stratégie d'assistance préventive avec circonspection. L'aide aux populations dans le besoin n'est pas en cause. Ce qui pose problème, c'est son instrumentalisation, la volonté de s'en servir pour maintenir les populations à l'intérieur de leurs frontières, bien souvent au dépend de l'asile et d'une véritable protection¹⁵⁰.

La protection préventive

Dans sa note sur la protection internationale de 1992, le Haut Commissaire aux réfugiés souligne la nécessité de

"...la conduite d'activités spécifiques dans les pays d'origine afin que les gens ne se sentent pas obligés de franchir la frontière en quête de protection (...) cette protection à l'intérieur du pays peut impliquer la surveillance internationale du respect des droits fondamentaux de l'homme et de la sécurité physique des personnes déplacées, avec l'action de suivi qui s'impose"¹⁵¹.

La stratégie de protection préventive est née de cette préoccupation. Elle représente l'aboutissement d'une vaste réflexion engagée au plan international sur la relation entre le problème des réfugiés et la protection des droits de l'homme, deux domaines longtemps maintenus artificiellement cloisonnés¹⁵². Plutôt que d'attendre qu'une population ait pris le chemin de l'exil et cherché protection à l'étranger, la stratégie de protection préventive suggère de lui assurer la même protection dans le pays d'origine en s'engageant notamment dans la défense active des droits de l'homme, avec pour objectif de rassurer les candidats au départ et de susciter une dynamique de retour¹⁵³.

La stratégie de protection préventive emprunte des voies multiples. "L'un des moyens les plus efficaces de fournir une protection à des personnes menacées ou déplacées à l'intérieur de leurs frontières, note le H.C.R., consiste à établir une présence civile internationale". Cette forme de "protection par la présence" - qualifiée aussi d'« intervention douce" par le H.C.R. - mise principalement sur le déploiement

¹⁵⁰ « Il est vain de continuer à déverser aveuglément une aide humanitaire tant que les populations civiles n'auront pas la possibilité de trouver refuge dans de véritables «havres de paix» à l'intérieur ou à l'extérieur du pays, où l'assistance ne risquera pas de se retourner contre ses bénéficiaires», WEISSEMAN F. (1996), p.103.

¹⁵¹ H.C.R./EXCOM, *Note sur la population internationale*, 25 août 1992, UN doc. A/AC.96/799, paragraphe 32.

¹⁵² Jusqu'à une période récente, la communauté internationale a maintenu une distinction entre l'aide humanitaire aux réfugiés et la violation des droits de l'homme. Le traitement du problème des réfugiés s'est ainsi poursuivi indépendamment des efforts en vue de la protection des droits de l'homme, et peu de liens institutionnels existaient entre différentes institutions concernées. En 1992, un groupe de travail commun HCR – Centre des droits de l'homme de l'ONU a été constitué afin d'opérer une association plus étroite dans le traitement de la question des réfugiés et des droits de l'homme. Voy. CASSAN H., pp.170-171. En 1981 déjà, la commission des droits de l'homme de l'ONU avait désigné un rapporteur spécial chargé d'examiner le lien entre violation des droits de l'homme et mouvement massif de réfugiés Résolution 28 (XXXVII) du 11 mars 1981

¹⁵³ H.C.R., *Les réfugiés dans le monde* (1995), p.79 ; SUHRKE A. et ZOLBERG A.R., pp.138 et 148 ; FRELICK B. (1992).

d'observateurs des droits de l'homme et du personnel humanitaire¹⁵⁴. Parmi les multiples tâches que le personnel international est appelé à remplir dans les pays potentiellement générateurs de réfugiés, le H.C.R. relève :

- Intervenir auprès des autorités locales et nationales lorsque des violations des droits de l'homme se produisent ;

- Fournir des informations à la communauté internationale et aux médias sur des violations réelles ou potentielles des droits de l'homme et sur les déplacements de population ;

- Porter les problèmes de sécurité à l'attention du personnel international de maintien de la paix et des forces de police présents sur le territoire ;

- Déterminer si les rapatriés et les personnes déplacées peuvent s'installer en toute sécurité dans certaines régions¹⁵⁵.

Ces activités participent du développement de la "dimension opérationnelle" du système onusien de protection des droits de l'homme, qui a marqué un pas décisif avec la création de l'office du Haut Commissaire pour les droits de l'homme en 1993¹⁵⁶. Il en est résulté une inclusion de plus en plus fréquente du suivi opérationnel des droits de l'homme dans les plans de paix et les opérations de maintien de la paix mis en œuvre par les Nations Unies et les organisations régionales. L'exemple rwandais représente une intéressante illustration de la stratégie de protection préventive.

Après le génocide rwandais et la vague de réfugiés qui a déferlé sur les pays voisins, une stratégie de protection préventive fut conduite de ce pays, avec pour but de "minimiser tout nouvel exode et d'encourager le rapatriement des réfugiés qui [avaient] déjà quitté leur pays"¹⁵⁷. Cette stratégie reposait sur un ensemble d'initiatives qualifiées de "mesures destinées à inspirer confiance", et dont le déploiement d'observateurs internationaux chargés de veiller au respect des droits de l'homme constituait le pivot¹⁵⁸. Le Haut Commissaire des Nations Unies pour les droits de l'homme s'est ainsi vu confier un mandat comportant la coopération avec d'autres agences internationales afin de restaurer la confiance et de faciliter le retour des réfugiés et personnes déplacées et la reconstruction de la société civile¹⁵⁹. Au mois d'août 1996, la mission des Nations Unies pour le suivi des droits de l'homme au Rwanda (HRFOR) comptait un effectif de cent vingt personnes réparties entre le siège central à Kigali et les onze préfectures du pays. Le H.C.R. étant également engagé dans des activités de protection des droits de l'homme au Rwanda, particulièrement au bénéfice des rapatriés, une coordination des activités des deux organisations s'imposait. Elle fut formalisée dans un accord de coopération conclu le 29 septembre 1995¹⁶⁰.

¹⁵⁴ H.C.R., *Les réfugiés dans le monde* (1995), pp.79 et 240. Pour le H.C.R., le concept d'"intervention douce" s'oppose à «l'intervention musclée» conduite par le personnel militaire.

¹⁵⁵ H.C.R., *Les réfugiés dans le monde* (1995), pp.78.

¹⁵⁶ DURIEUX J.-F. (1997), pp.186-187

¹⁵⁷ H.C.R., *Les réfugiés dans le monde* (1995), pp.44.

¹⁵⁸ *Ibid.*

¹⁵⁹ Aux termes de l'accord intervenu entre les Nations Unies et le gouvernement Rwandais sur le statut de la mission des droits de l'homme. Voir le document de la Commission des droits de l'homme E/CN.4/1996/111.

¹⁶⁰ Pour une analyse de l'accord, DURIEUX J.-F. (1987), p.188.

Si on ne peut contester que cette présence sur le terrain ait permis, par moment et par endroit, d'empêcher les violations des droits de l'homme, de tempérer les velléités vengeresses des nouvelles forces gouvernementales, et de limiter ainsi l'ampleur du déplacement de populations, l'exemple rwandais a cependant mis en évidence les limites d'une stratégie de protection préventive prise en charge par du personnel civil international. La preuve tragique en a été donnée par l'assassinat de cinq membres de l'équipe de la mission des Nations Unies pour le suivi des droits de l'homme dans la région de Cyangungu en février 1997, qui a conduit au retrait de la mission d'une grande partie du pays.

La stratégie de "protection par la présence" semble marquée par trois contraintes majeures. Premièrement, l'établissement d'une présence internationale dans un pays d'origine potentiel de réfugiés nécessite normalement le consentement du gouvernement concerné. Ce qui ne va pas toujours de soi, surtout quand ce dernier a quelque chose à cacher. Au Rwanda, l'accord des autorités au déploiement de la mission des Nations Unies pour le suivi des droits de l'homme ne fut acquis qu'après de fortes pressions¹⁶¹. Deuxièmement, le simple déploiement du personnel sur le terrain ne suffit pas. Cette présence ne saurait avoir de sens, en termes de protection, que si elle s'accompagne d'un accès effectif aux populations menacées. Troisièmement, la protection assurée par le personnel civil paraît limitée. Il ne peut s'agir, en substance, que d'une protection de type juridique et administratif. Or, bien souvent, c'est d'une protection physique dont les populations ont besoin. Ainsi, au Rwanda, le déploiement d'observateurs des droits de l'homme et du personnel humanitaire n'a pas empêché le massacre de Kibeho, où des milliers de personnes déplacées rassemblées dans ce camp furent exterminées par les forces gouvernementales, et ce alors même que la mission des Nations Unies au Rwanda (MINUAR) était présente dans la région¹⁶².

Ces conclusions montrent l'écueil de la stratégie de protection préventive : c'est de reposer sur un leurre, de faire croire aux populations concernées qu'elles sont protégées, quand les assises d'une véritable protection sur place sont absentes, et qu'aux moindres frémissements, les "observateurs" s'en iront les premiers¹⁶³. Ce n'est pas sans raison qu'après l'échec de la stratégie de protection préventive en ex-Yougoslavie - où le H.C.R. fut dans l'incapacité d'assurer même la protection de son propre personnel - ce concept a été progressivement évacué du discours du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, alors qu'il fut le premier à le promouvoir. La création des zones de sécurité représente-t-elle une alternative adéquate ?

Les zones de sécurité

Dans sa phase ultime, la politique de prévention des déplacements de population vise à « retrancher dans un périmètre protégé les populations que l'on souhaite prémunir »¹⁶⁴. Cette stratégie de soustraction territoriale des populations est désignée par les expressions aussi diverses que "zone de sécurité", "zone protégée", "havre de

¹⁶¹ BETTATI M. (1996), p.291.

¹⁶² LANDGREN K. (1995), p.450 ; KLEINE-AHLBRANDT S., «The Kibeho crisis : Towards a more effective system of international protection of IDPs », *Forced Migration Review*, August 1998, pp. 8-10.

¹⁶³ BETTATI M. (1996), p.226

¹⁶⁴ TORELLI M. (1995), p.788.

sécurité", "zone sûre", "zone d'asile", "zone humanitaire sûre", "zone de refuge", etc..... La pléthore terminologique traduit, selon Maurice Torelli, "un chaos sémantique aux effets juridiques indéterminés"¹⁶⁵. Il faut reconnaître que ces différentes expressions ont été employées, jusqu'ici, sans grande rigueur, et que peu d'efforts ont été entrepris pour identifier les normes et critères qui président à la mise en place de tels dispositifs. En outre, la pratique récente se démarque de l'institution de "zone de refuge" telle qu'elle existe en droit international humanitaire.

La notion de zone de sécurité n'est pas nouvelle. De tout temps, et dans la plupart des civilisations, les hommes se sont efforcés de limiter les maux de la guerre en soustrayant à son emprise des lieux déterminés¹⁶⁶. L'institution de "zone de refuge" disparaît cependant du droit moderne de la guerre, tel qu'il se développe à partir du XVIII et XIX siècles. Elle ne se justifie plus, dès lors que sont consacrés le principe général de l'immunité des non-combattants, et la règle selon laquelle toute localité qui n'est pas défendue doit être protégée¹⁶⁷. C'est la remise en cause de ces deux prescrits pendant la première guerre mondiale qui redonnera vie au concept de zone de refuge, et conduira à sa consécration dans les conventions de Genève et leurs protocoles additionnels¹⁶⁸.

Les conventions de Genève font une distinction entre les zones destinées à assurer une protection spéciale aux groupes les plus vulnérables, et celles visant une protection indiscriminée de la population. Sous le premier jeu de protection, il est prévu la création de "zones et localités sanitaires", ainsi que de "zones et localités sanitaires et de sécurité". Les zones et localités sanitaires sont réservées aux blessés et malades militaires ou civils, ainsi qu'au personnel soignant et au personnel nécessaire à l'administration de ces zones¹⁶⁹. Les zones et localités de sécurité, dont on prévoit la constitution à l'écart de la zone de combats, sont exclusivement destinées à l'accueil des infirmes, des personnes âgées, des enfants de moins de quinze ans, des femmes enceintes et des mères d'enfants de moins de sept ans¹⁷⁰. Quant aux zones et localités sanitaires et de sécurité, elles sont la combinaison des deux premières. La distinction entre les catégories de personnes protégées par l'une ou l'autre zone ne présente plus grand intérêt puisque le protocole I, en son article 8, ne fait plus de distinction entre blessés militaires et civils¹⁷¹.

Au titre de la protection indiscriminée de la population, l'article 15 de la I^{ère} convention de Genève envisage l'institution de "zones neutralisées" dans la région même de combats afin de mettre à l'abri des opérations militaires rapprochées les blessés et malades, combattants ou non, ainsi que les personnes civiles qui ne participent pas aux hostilités et ne se livrent à aucune activité de caractère militaire pendant leur séjour dans les zones en question. Le protocole additionnel I a renforcé la protection indiscriminée de

¹⁶⁵ Voir TORELLI M. (1995), p.790 ; BUGNION F., p. 874.

¹⁶⁶ *Supra*, I^{ère} partie, Chapitre sur l'asile.

¹⁶⁷ Pour une approche historique, BUGNION F., p. 875 ; TORELLI M (1995), pp. 791-792 ; SANDOZ Y. (1985), pp.35-38.

¹⁶⁸ Article 23 de la 1^{ère} Convention de Genève

¹⁶⁹ Article 23 de la 1^{ère} Convention de Genève

¹⁷⁰ Article 14 de la IV^{ème} Convention de Genève. Cette disposition reprend textuellement l'article 23 de la 1^{ère} Convention à l'exception des bénéficiaires.

¹⁷¹ SANDOZ Y. (1985), p.40 ; TORELLI M. (1995), p.794.

la population en prévoyant deux nouveaux types de zones : les «localités non défendues » (article 59) et les « zones démilitarisées » (article 60). Si la finalité demeure la même, le moyen est différent. Dans les conventions de Genève, on crée un lieu de refuge avec l'intention d'y attirer un certain nombre de personnes ; cependant que dans le protocole I, le lieu existe déjà. Il s'agit de s'assurer de la protection dont il bénéficie de par sa nature¹⁷². En rappelant l'interdiction d'attaquer des localités non défendues, l'article 59 du protocole I ne fait que renouveler une règle admise en 1907 déjà à la Haye et contenue à l'article 25 du Règlement sur les lois et coutumes de la guerre, et à l'article 1 de la IX^{ème} convention. De même, les zones démilitarisées représentent "une extension des zones neutralisées prévues par le I^{ère} convention, qui devrait permettre de mettre la population à l'abri, non seulement d'une manière improvisée et dans les zones de combat, mais d'une manière organisée dans les zones prévues à cet effet, les accords pour la reconnaissance de telles zones pouvant même être passés en temps de paix".¹⁷³

Dans le langage courant, les différents types de zones prévues en droit international humanitaire sont condensées dans le terme générique "zone de refuge", qui désigne sommairement "toute portion de territoire organisée de manière à donner refuge à des catégories déterminées de personnes et reconnue comme telle"¹⁷⁴. Elles n'ont connu, à ce jour, qu'une application très limitée, essentiellement sous la forme de zones neutralisées¹⁷⁵. D'abondants commentaires ayant déjà été faits à leur sujet, seules les principales caractéristiques des zones de refuge retenues par la doctrine seront relevées :

- Les zones de refuge connaissent une double limitation, dans le temps et dans l'espace. Il s'agit, dans tous les cas, d'arrangements provisoires, de durée variable, qui ne sauraient produire des effets au-delà du terme des hostilités actives. Sur le plan territorial, les zones de refuge ne couvrent qu'une faible partie du territoire des belligérants ou des territoires occupés par eux. Elles doivent être clairement identifiées.

- Elles visent à conférer une protection juridique supplémentaire à des catégories de personnes particulièrement vulnérables ou dignes d'être protégées.

- Elles reposent toujours sur l'accord des parties, à l'exception des localités non défendues¹⁷⁶. Comme le relève F. BUGNION, "C'est (.) l'accord des parties qui confère à la zone en question son statut de zone de refuge ainsi que la protection juridique qui en découle"¹⁷⁷.

- Le statut de la zone de refuge impose une triple obligation aux belligérants qui doivent s'abstenir de tout usage militaire de la zone ; de toute action hostile dirigée contre elle ; et prendre toutes les précautions raisonnables lors de l'attaque d'objectifs situés à

¹⁷² Les zones démilitarisées présentent des caractéristiques analogues à celles de zones neutralisées prévues à l'article 15 de la IV^e Convention. Mais à la différence de ces dernières, elles peuvent également être établies en dehors de la région où ont lieu les combats et ce dès le temps de paix. SANDOZ Y. (1985), p.41 ; TORELLI M. (1995), p.795.

¹⁷³ SANDOZ Y. (1985), p.42.

¹⁷⁴ BUGNION F., p.880

¹⁷⁵ Pour un examen de la pratique, voir TORELLI M. (1995) ; SANDOZ Y. (1985) ; BUGNION F. ; On relevera en particulier que le type de zone prévue par le protocole I n'a encore fait l'objet d'aucune application.

¹⁷⁶ « Il ne s'agit pas ici de conclure un accord. Ces localités sont protégées et ce n'est que leur qualité de localités non défendues (...) qui peut être contestée », SANDOZ Y. (1985), p.41.

¹⁷⁷ BUGNION F., p.881.

proximité de la zone. M. SASSOLI note à juste titre que "la logique de la zone protégée n'est pas une logique de défense armée, mais une logique de confiance. Si une telle zone est établie et qu'elle ne contient plus aucune force ou installation militaire, l'adversaire se rendra à l'évidence que ce n'est plus un objectif militaire et cessera ses attaques"¹⁷⁸.

Ces caractéristiques ne se retrouvent qu'imparfaitement dans les « zones de sécurité » créés sur décision du Conseil de sécurité depuis le début des années quatre-vingt dix. Ces dernières s'écartent de l'institution de la zone de refuge en droit international humanitaire au moins sur deux points fondamentaux : l'absence de consentement des parties au conflit et de démilitarisation¹⁷⁹. Si l'on a gardé la même coquille, le modèle classique a cependant été vidé de sa substance. Contrairement aux zones de refuge en droit international humanitaire, les zones de sécurité créées par le conseil de sécurité souffrent d'un manque de lisibilité lié à l'absence de définition et de régime juridique précis. Elles représentent une "création pragmatique tant sur le plan de l'élaboration que sur celui de la mise en œuvre..."¹⁸⁰. Ainsi, commentant les résolutions du Conseil de sécurité sur la Bosnie-Herzégovine, le Secrétaire Général de l'ONU a reconnu : "Le problème essentiel concernant les zones de sécurité est que nous n'avons pas reçu de définition de ce que l'on entend par zone de sécurité"¹⁸¹. Une des rares définitions de la zone de sécurité, telle qu'elle émerge de la pratique du Conseil de sécurité, est fournie dans le mémorandum français sur l'établissement des zones de sécurité en Bosnie-Herzégovine, selon lequel la zone de sécurité s'entend d'"une zone encerclée, définie par un périmètre précis, où l'aide humanitaire est assurée et où l'on interdit toute agression"¹⁸². Si l'on peut, par défaut, se satisfaire de cette définition générale, qui ne prend en compte que la dimension matérielle de la zone, le régime juridique de chaque zone de sécurité créée par le Conseil de sécurité devra cependant être reconstitué au cas par cas. Le propos ici n'est pas de rencontrer l'ensemble des questions juridiques nées de la pratique du Conseil, mais d'examiner les aspects liés à la prévention des flux de réfugiés.

La gestion de certaines crises humanitaires survenues au courant de la décennie quatre-vingt dix a donné lieu à la création d'une variété de zones de sécurité. Les analystes s'accordent à reconnaître que la mise en place de tels dispositifs a été motivée principalement - sinon essentiellement- par la volonté des Etats ou des organisations intervenants d'endiguer les flux de réfugiés vers les pays voisins et au-delà¹⁸³. L'accueil des réfugiés peut-il être contourné par la création de tels espaces placés sous protection

¹⁷⁸ In Michèle Mercier, *crimes sans châtime*nt, *l'action humanitaire en ex-Yougoslavie : 1991-1993*, collection Axes, Bruylant-Lgdj, 1994, p.144.

¹⁷⁹ LANDGREN K. (1995), p.441 ; BETTATI M. (1996), p.229 ; H.C.R., *les réfugiés dans le monde* (1995), p.128 et (1998), p.134

¹⁸⁰ TORELLI M. (1995), p.809. «il [le conseil de sécurité] a agi au coup par coup, en fonction des besoins et du rapport des forces existant entre ses membres, sans être capable d'adopter une politique déterminée », p.810. L'idée de protéger certaines zones avait néanmoins déjà été mise en œuvre par l'ONUC (Operations des Nations Unies au Congo). Voy. CORTEN O. et KLEIN P., «Action humanitaire et Chapitre VII : la redéfinition du mandat et des moyens d'action des forces des Nations Unies », *A.F.D.I.*, 1993, p.109.

¹⁸¹ Cité in H.C.R., *Les réfugiés dans le monde* (1995), p.129.

¹⁸² Mémorandum français sur l'établissement des zones de sécurité en Bosnie-Herzégovine, Doc. S/25800, 19 mai 1993.

¹⁸³ H.C.R., *Les réfugiés dans le monde* (1997), pp.138 ; LANDGREN K. (1995), p.438 et (1996), p.19 ; CREPEAU F. (1995), p.326

internationale à l'intérieur des pays en guerre ou des zones de conflit ? Dans quelle mesure est-il possible d'atteindre cet objectif sans compromettre le droit de chercher asile à l'étranger ? Quel est le degré de sécurité offerte aux populations concernées ? Telles sont les principales interrogations qui soutiendront l'examen de la pratique au départ de trois cas : l'Irak, la Bosnie-Herzégovine et le Rwanda.

La zone de sécurité de fait en Irak

Six semaines après la guerre du Golf, la répression brutale de mouvement autonomiste kurde en Irak entraîna un déplacement massif de près de 1.4 millions de personnes dans les montagnes du nord et vers les pays voisins, l'Iran et la Turquie. Si le premier accueillit un grand nombre de réfugiés ; le second s'en tint à la clause de limitation géographique de la convention de 1951 relative au statut des réfugiés, menaçant d'expulser les personnes déjà admises sur son territoire et fermant ses frontières à plusieurs milliers d'autres¹⁸⁴. C'est dans ce contexte qu'intervint la résolution 688 du Conseil de sécurité, lequel se déclare préoccupé par "la répression des populations civiles irakiennes dans de nombreuses parties de l'Iraq, y compris très récemment dans les zones de peuplement kurde, laquelle a conduit à un flux massif de réfugiés vers des frontières internationales et à travers celles-ci et à des violations de frontière qui menacent la paix et la sécurité internationale dans la région"¹⁸⁵. Bien que respectueuse de la souveraineté de l'Irak, la résolution 688 fut pourtant interprétée par la coalition menée par les Etats Unis comme un encouragement à lancer l'opération *Provide Comfort* dans le nord de l'Irak, et à y établir, *motu proprio*, une zone de sécurité¹⁸⁶.

Au-delà des mobiles humanitaires invoqués pour justifier cette action – imprimer un nouvel élan à la dynamique de retour des réfugiés ; fournir sur place aux populations protection et assistance - la zone de sécurité visait en fait un double objectif que F. CREPEAU résume en ces termes :

"D'une part, il s'agissait de maintenir effectivement une pression politique et militaire sur le régime de Bagdad sous couvert, d'une action de protection des populations civiles. D'autre part, et surtout, il fallait éviter à la Turquie, pays européen et membre de l'OTAN, l'"envahissement" de son territoire par une population en quête de protection mais porteuse de conflits et donc menaçante pour l'ordre établi occidental : plutôt que de stigmatiser les violations des droits et libertés auxquelles se livrait le régime irakien, on évoque la menace pour la paix et la sécurité internationales que représentent ces brusques flux de migrations incontrôlées"¹⁸⁷.

¹⁸⁴ LANDGREN K. (1996), p.442.

¹⁸⁵ Résolution 688 du 5 avril 1991, 1^{ère} considérant.

¹⁸⁶ Au nord du 36° parallèle, sur un polygone de cinquante kilomètres sur cent vingt d'est en ouest à partir de la frontière turque. L'opération *Provide Comfort* a soulevé de vives critiques. La résolution 688 invoquée à son appui n'autorisait pas quelque intervention militaire. Elle se limitait à demander à l'Iraq de permettre au personnel humanitaire d'avoir un accès immédiat aux populations dans le besoin, et priait tous les Etats d'y contribuer. Elle ne fut pas adoptée sur la base du chapitre VII.

¹⁸⁷ CREPEAU F. (1995), p.327

Cette analyse, qui rencontre notre adhésion, est partagée par une grande partie de la doctrine¹⁸⁸. Si l'objectif d'endiguement des flux de réfugiés vers la Turquie fut atteint, on ne peut pas en dire autant de la sécurité des populations à l'intérieur de la zone de sécurité et des déplacements internes. Créée sans consentement des autorités irakiennes, la zone de sécurité n'a pas été démilitarisée¹⁸⁹. Elle a de ce fait été exposée aux attaques de toute part : milices rivales Kurdes, forces gouvernementales turques, iraniennes et irakiennes¹⁹⁰. D'autre part, la poursuite de la répression en dehors de la zone de sécurité a eu pour effet d'accroître le déplacement des populations kurdes en direction de la zone protégée¹⁹¹. En juin 1991, la responsabilité de l'opération *Provide Comfort* fut transférée au HCR, tandis que les forces coalisées retiraient leurs troupes, tout en maintenant une couverture aérienne sur l'ancienne zone protégée.

Les zones de sécurité en Bosnie-Herzégovine

En Bosnie-Herzégovine, le conseil de sécurité a, au départ, porté son attention sur l'assistance humanitaire et les modalités de son acheminement, plutôt que sur la protection des populations. Le concept de zone de sécurité apparaît, pour la première fois, dans la résolution 757 qui

"exige que toutes les parties et autres intéressés créent immédiatement les conditions nécessaires à la distribution sans obstacle de fournitures humanitaires à Sarajevo et à d'autres localités de Bosnie-Herzégovine, y compris l'établissement d'une zone de sécurité comprenant Sarajevo et son aéroport..."¹⁹².

Au vu de la détérioration continue de la situation, le conseil de sécurité

"invite le Secrétaire Général à étudier en consultation avec le haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et les autres organismes humanitaires internationaux concernés, les possibilités et les besoins touchant la promotion des zones de sécurité à des fins humanitaires"¹⁹³.

¹⁸⁸ Parlant de la zone de sécurité en Irak, LANDGREN K. (1996), p.16 écrit : « Des zones de sécurité imposées de l'extérieur, comme celle-ci, peuvent, sous couvert de motifs humanitaires, promouvoir des fins politiques qui, toutes légitimes qu'elles soient, ne contribuent pas moins à donner de la zone de sécurité l'image d'un instrument répressif ou partisan » ; JEAN F. (1993), p.184 et (1992), pp.10-13.

¹⁸⁹ Bien qu'un mémorandum d'accord fut signé le 18 avril 1991 entre les Nations Unies et le gouvernement irakien couvrant les activités des Nations Unies dans le Nord de l'Irak, l'établissement d'une zone de sécurité par une coalition d'Etats démunie de tout mandat international ne repose pas sur le consentement des autorités irakiennes.

¹⁹⁰ H.C.R., *Les réfugiés dans le monde* (1997), pp.135-136 ; LANDGREN K. (1995), p.443 ; BETTATI M. (1996), p.233.

¹⁹¹ HELTON A.C., « Displacement and Human Rights : Current Dilemmas in Refugee protection », 47 *Journal of International Affairs* 391 (1994).

¹⁹² Résolution. 757 du 30 mai 1992, paragraphe 17.

¹⁹³ Résolution 787 du 16 novembre 1992, paragraphe 19. Les consultations sur ce sujet ont mis en lumière d'importantes divergences entre les organisations humanitaires internationales et les Etats. Si le C.I.C.R. s'est dit « convaincu que des difficultés encore plus importantes ne manqueront pas de se présenter si les populations menacées ne peuvent pas être protégées sur leur lieu de résidence et si des zones de refuge offrant une sécurité suffisante ne peuvent être aménagées à l'intention des personnes déplacées » Texte in MERCIER M., op.cit., pp.295-296 ; Le H.C.R. a, pour sa part, combattu cette stratégie, estimant qu'il fallait s'attaquer aux causes et n'envisager qu'en ultime recours la création de zones protégées. Voy. le document *safe Areas for Humanitarian Assistance*, SC res. 787, Position of UNHCR, Texte in MERCIER

Cet appel sera réitéré par l'Assemblée générale après qu'elle ait pris connaissance des informations fournies notamment par le rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme quant au grand nombre de personnes déplacées allant chercher refuge à l'étranger. La promotion des zones de sécurité en Bosnie-Herzégovine répond à diverses préoccupations, plus ou moins avouées, par rapport à l'objectif d'endigement des flux de réfugiés. Comme le relève Karin Landgren : "When the idea of establishing safe haven zones in Bosnia was first floated in 1992, some governments favoured it as a way of keeping would-be refugees within the former Yugoslavia. It was also defended, ingenuously, as a principled way of refusing to assist ethnic cleansing, in contrast to facilitating the departure of those threatened with death and persecution"¹⁹⁴.

Le concept de zone de sécurité sera appliqué, pour la première fois, à la ville de Srebrenica. La résolution 819 du conseil de sécurité : "Exige que toutes les parties et autres intéressés traitent Srebrenica et ses environs comme une zone de sécurité à l'abri de toute attaque armée..." ; elle exige également le retrait immédiat des unités paramilitaires serbes de Bosnie des environs de Srebrenica¹⁹⁵. La résolution 824 étendra le statut de zone de sécurité aux villes de Sarajevo, Tuzla, Zepa, Gorazde et Bihac. Dans toutes ces villes, elle déclare que doivent être observés :

"a) la cessation immédiate des attaques armées et de tout acte d'hostilité contre ces zones de sécurité, et le retrait de ces zones de toutes les unités militaires ou paramilitaires des serbes de Bosnie et leur repli à une distance à laquelle elles cessent de constituer une menace à la sécurité des zones en question et à celle de leurs habitants (.); b) le strict respect par toutes les parties du droit de la Force de protection des Nations Unies (FORPRONU) et des organismes internationaux d'aide humanitaire d'accéder librement et sans entraves à toutes les zones de sécurité en République de Bosnie-Herzégovine, et le strict respect de la sécurité du personnel chargé des opérations"¹⁹⁶.

Créées sur la base du chapitre VII de la Charte des Nations Unies, ces zones de sécurité présentent, au-delà des spécificités propres à chacune d'elles, les traits communs ci-après : elles ne reposaient pas sur l'accord des parties au conflit ; elles n'ont pas été démilitarisées ; et, comme le reconnaîtra l'envoyé spécial du Secrétaire général des Nations Unies en ex-Yougoslavie, M. Asushi Akashi, les forces des Nations Unies déployées dans ces zones n'avaient pas les moyens d'en assurer une protection effective¹⁹⁷. Autant d'éléments qui ont compromis la viabilité et l'efficacité de ces espaces censés assurer protection aux populations. Les six zones de sécurité en Bosnie-Herzégovine ont ainsi fait l'objet d'un siège permanent et de bombardement intermittent par les Serbes bosniaques, mettant en danger la sécurité et la dignité des populations. Comme l'a écrit en substance l'ancien chef des opérations du HCR en Bosnie : "...

M., op.cit., pp.297-298. Du côté des Etats, certains ne voulaient pas d'une zone type de celle du nord de l'Irak, cependant que d'autres voulaient éviter la formation de «bantoustans». Voir TORELLI M. (1995), p.808

¹⁹⁴ LANDGREN K. (1995), p.444. Cette double préoccupation est confirmée par différents auteurs. CREPEAU F. (1995), p.327 ; TORELLI M. (1995), p.821.

¹⁹⁵ Résolution. 819 du 16 avril 1993, paragraphe 1.

¹⁹⁶ Résolution 824 du 6 mai 1993, paragraphe 4. Tout choix est arbitraire, et le Conseil oubliera des cités comme Mostar, ainsi que la Bosnie centrale où croates et musulmans se déchiraient.

¹⁹⁷ Cité par MERCIER M., op. cit., p.56

entourées par les forces ennemies, dépourvues d'abris, d'assistance médicale ou d'infrastructures élémentaires, isolées et vivant sous des bombardements sporadiques ou sous les balles des francs-tireurs, ces zones ressemblent de plus en plus à des centres de détention gérés par les Nations Unies et assistés par le HCR¹⁹⁸. Ce constat d'échec est entériné par le Secrétaire Général de l'ONU, qui reconnaît que les zones de sécurité en Bosnie-Herzégovine non seulement étaient dangereuses, mais ont aussi été entraînées dans la logique de guerre servant comme base d'appui aux deux parties¹⁹⁹. L'illustration tragique en a été donnée par la chute de Srebrenica aux mains des forces serbes de Bosnie le 11 juillet 1995. Cette chute est d'autant plus symbolique que Srebrenica avait été la première à être déclarée zone de sécurité. Elle sera suivie, le 25 juillet, par celle de Zepa. Dans les deux cas, note le HCR, cette "situation (...) a conduit à la mort, à la disparition et à la dispersion de plusieurs milliers de personnes"²⁰⁰.

La zone humanitaire sûre au Rwanda

La mort des présidents du Rwanda et du Burundi dans un accident d'avion à l'approche de Kigali, le 6 avril 1994, déclenche au Rwanda un tourbillon de massacres et de déplacements de population d'une ampleur inégalée en Afrique. Au plus fort de ce qui sera reconnu, bien plus tard, comme un génocide, le Conseil de Sécurité des Nations Unies décide pourtant de réduire de 2500 à 270 unités seulement les effectifs des casques bleus de la MINUAR (Mission des Nations Unies pour l'assistance au Rwanda)²⁰¹. Il faudra attendre quatre semaines plus tard pour voir le conseil de sécurité envisager enfin l'extension du rôle de la MINUAR et l'accroissement de ses effectifs²⁰². La résolution 925 du 8 juin 1994 précise en ces termes la nouvelle mission de la MINUAR :

"a) contribuer à la sécurité et à la protection des personnes déplacées, des réfugiés et des civils en danger au Rwanda, y compris par la création et le maintien, là où il sera possible, de zones humanitaires sûres ; b) assurer la sécurité et l'appui de la distribution des secours et des opérations d'assistance humanitaires"²⁰³.

Devant l'impossibilité pour la MINUAR d'assurer cette mission, et face à la détérioration continue de la situation, le Conseil de Sécurité, répondant à une proposition française, donnera son aval pour "qu'une opération multinationale puisse être mise sur pied au Rwanda à des fins humanitaires jusqu'à ce que la MINUAR soit dotée des objectifs nécessaires "pour remplir son mandat. Il accueillait ainsi "2. L'offre d'Etats membres de coopérer avec le Secrétaire général afin d'atteindre les objectifs des Nations

¹⁹⁸ Cité in H.C.R., *Les réfugiés dans le monde* (1997), p.136.

¹⁹⁹ Report of the Secretary General on the implementation of the mandate of UNPROFOR, New York, mai 1995, paragraphe 23 ; TORELLI M. (1995), p.832 ; BETTATI M. (1996), pp.232-234.

²⁰⁰ H.C.R., *Les réfugiés dans le monde* (1997), p.136.

²⁰¹ Rés. 912 du 21 avril 1994. Voir Chronique des faits internationaux, RGDIP, septembre 1994, n°3, p.741. Cette résolution fait suite à la décision du gouvernement belge de mettre fin à sa participation dans la MINUAR après l'assassinat de ses dix casques bleus. La MINUAR a été déployée à l'origine à l'intérieur du Rwanda en application de la rés. 872 du conseil de sécurité, afin de contribuer à l'application de l'accord de paix d'ARUSHA signé entre le gouvernement rwandais et le FPR (Front patriotique rwandais). Voy. MUBIALA M. (1996).

²⁰² Résolution 918 du 17 mai 1994.

²⁰³ Paragraphe 4.

Unies au Rwanda par la mise en place d'une opération temporaire, placée sous commandement et contrôle nationaux, visant à contribuer, de manière impartiale, à la sécurité et à la protection des personnes déplacées, des réfugiés et des civils en danger au Rwanda... 3. agissant en vertu du chapitre VII de la charte des Nations Unies, autorise les Etats membres coopérant avec le Secrétaire général, à mener l'opération décrite au paragraphe 2 ci-dessus, en déployant tous les moyens nécessaires pour atteindre les objectifs humanitaires énoncés aux alinéas a) et b) du paragraphe 4 de la Res.925 (1994)"²⁰⁴.

Les résolutions 925 et 929 seront invoquées par la France comme base juridique de l'intervention militaire - connue sous le nom *Opération Turquoise* - qu'elle lancera à partir de 3 juillet 1994 au Rwanda, y créant une "zone humanitaire sûre" dans le sud-ouest du pays²⁰⁵. Fuyant massacres et représailles, près d'un million de personnes se trouvent concentrées dans cette partie du Rwanda que la France souhaite mettre à l'abri de toute opération militaire de la part de belligérants²⁰⁶. L'objectif avoué est d'apporter à ces populations une protection sur place et d'endiguer les flux de réfugiés vers les pays voisins²⁰⁷. D'aucuns ont cependant estimé que ces objectifs humanitaires masquaient en fait la défense des intérêts politico-stratégiques de la France en Rwanda²⁰⁸. L'histoire jugera.

Quelles qu'aient été les motivations à la base de la création de la "zone humanitaire sûre" au Rwanda, elle est créditée, au plan humanitaire, d'un bilan globalement positif. En termes mesurés, l'ancien Secrétaire général de l'ONU, Boutros Boutros- Ghali a estimé que la zone humanitaire sûre est une "initiative qui a permis de réduire l'ampleur de la tragédie humaine et de mettre un frein aux tueries, dans la mesure où elle a tenu cette zone à l'abri des derniers affrontements militaires et empêché l'exode

²⁰⁴ Résolution 929 du 22 juin 1994. Le Secrétaire général de l'ONU, KOFFI ANAN, alors Secrétaire général adjoint en charge des opérations de maintien de la paix, imputa la difficulté de réunir à terme les 5.5000 hommes de la MINUAR au « syndrome post-somalien » faisant ainsi référence au refus des Etats Unis d'engager des troupes en Afrique après la perte de dix huit de leurs soldats en Somalie. Voy. M.S.F.. *Action humanitaire et protection des civils*, op.cit., p.25.

²⁰⁵ La France sera secondée dans cette opération par des unités sénégalaises et mauritaniennes. La « zone humanitaire sûre » couvre le triangle formé par les districts de Cyangungu, Gikongoro et le sud du secteur de Kibuye, soit près de 1/5 du territoire Rwandais. Pour une étude approfondie de l'opération Turquoise, Voy. MINDUA A., « De la légalité de la « zone de sécurité » française au Rwanda », *RADIC*, 6, 1994, pp.643-652 ; MOUTON J.-D., « la crise rwandaise de 1994 et les nations Unies », *A.F.D.I.*, vol.40. 1994, pp.220-224.

²⁰⁶ Voir BETTATI (1996), pp.237-238.

²⁰⁷ Mais parallèlement à la création de la « zone humanitaire sûre » dans le sud-ouest du pays, des vagues de Rwandais quittaient le nord-ouest et le sud-est du Rwanda en direction du Congo et de la Tanzanie. Voir H.C.R., *Les réfugiés dans le monde* (1995), pp.121-122.

²⁰⁸ La suspicion soulevée par l'opération turquoise tient, sans aucun doute, au passé et aux « amitiés » de la France avec l'ancien pouvoir au Rwanda. L'OUA a ainsi accueilli l'offre française avec la plus grande réserve. Pour sa part, le F.P.R. a accusé le gouvernement français de garantir un sanctuaire aux anciens dignitaires génocidaires. Face à ces accusations, le gouvernement français fera savoir qu' « il n'est pas souhaitable que des responsables politiques rwandais s'introduisent dans cette zone, au risque de changer la nature de la zone qui a une vocation strictement humanitaire », *Chronique des faits internationaux, R.G.D.I.P.*, décembre 1994, n° 4, p.991 ; LANDGREN K. (1995), p.448. Sur le soubassement de l'intervention française au Rwanda, VERSCHAVE F.-X., *Complicité de Génocide ?*, Paris, la Découverte, 1994, 176 p.

de près d'un million de personnes"²⁰⁹. Ces résultats positifs en termes de protection tiennent, pour une large part, au fait que, contrairement aux zones de sécurité en Irak et en Bosnie-Herzégovine, la "zone humanitaire sûre" au Rwanda s'est adossée sur une opération militaire "...conduite par des troupes d'élite avec des règles de comportement précis, dissuadant toute partie au conflit de tenter d'y faire obstacle"²¹⁰.

Mais une action ne saurait valablement s'apprécier que dans la durée. Or, après le retrait de l'opération turquoise, le 21 août 1994, et le déploiement subséquent de la MINUAR II, les bénéficiaires retirés de l'ancienne "zone humanitaire sûre" se sont vite émoussés²¹¹. D'une part, des milliers de personnes qui y avaient trouvé refuge ont en fin de compte choisi de fuir vers le Congo et la Tanzanie²¹². D'autre part, des milliers de personnes demeurées dans les camps de ce qui fut la zone humanitaire sûre, furent abandonnées à elles-mêmes, sans protection²¹³. Le nouveau gouvernement Rwandais, estimant que ces camps des déplacés internes représentaient "un foyer d'hostilité et une menace pour la sécurité intérieure", choisit de les démanteler *manu militari*. C'est au cours d'une de ces opérations de démantèlement qu'eut lieu, le 23 avril 1995, le massacre de Kibeho, le plus grand camp de l'ancienne "zone humanitaire sûre"²¹⁴. Cette tragédie met en lumière les limites d'une stratégie rivée sur l'urgence.

Outre les questions spécifiques soulevées par la création des zones de sécurité en Irak, en Bosnie-Herzégovine et au Rwanda, quels sont les enseignements qui se dégagent de ces trois exemples ? Premièrement, en l'absence de critères et normes clairement définis, le concept de zone de sécurité tel qu'appliqué par le conseil de sécurité, pourrait susciter de fausses attentes, et être utilisé comme une déclaration d'intention, plutôt que comme décrivant un état de fait précis, alimentant une "sécurité illusoire" au sein des populations concernées²¹⁵. Deuxièmement, il faudrait garder à l'esprit le fait que les zones de sécurité peuvent représenter une menace pour l'asile et le droit à la liberté de mouvement. Ainsi, la zone de sécurité établie au nord de l'Irak a été la conséquence directe du refus de la Turquie d'accueillir les réfugiés kurdes. De même, des personnes ont vu leur liberté de quitter les zones de sécurité en Bosnie-Herzégovine et au Rwanda fortement entravée²¹⁶. Comme le note le HCR : "(...)il est évident que l'intérêt de la communauté internationale pour le concept de zone de sécurité a été dans une très large mesure motivé par la réticence grandissante des Etats à accepter un grand nombre de

²⁰⁹ Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'organisation, UN Doc. A/49/1, 2 septembre 1994, paragraphe 647. Cette analyse est partagée par d'autres. TORELLI M. (1995), p.813 ; LANDGREN K. (1995), p.450 ; BETTATI M. (1996), p.238.

²¹⁰ TORELLI M. (1995), p.813. ; LANDGREN K. (1996), p.18.

²¹¹ Cette situation tient au fait que «la MINUAR [II] qui a succédé à l'opération Turquoise (.) ne possède ni les effectifs ni la logistique ni le mandat de celle-ci », BETTATI M. (1996), p.238.

²¹² H.C.R., *les réfugiés dans le monde* (1997), p.137.

²¹³ BETTATI M. (1996), p.238 ; MUBIALA M. (1996).

²¹⁴ Report of the Independent International Commission of Inquiry into the events at Kibeho in April 1995, Annex to letter of the Secretary general to the Security Council, S/1995/411, 23 May 1995, paragraphes 11-12. Sur les enseignements à tirer de cette tragédie au plan de la protection des personnes déplacées à l'intérieur, KLEINE-AHLBRANDT S., *The Protection Gap in the International Protection of Internally Displaced Persons : The case of Rwanda*, Geneva, Graduate Institute of International Studies, 1996, 172 p.

²¹⁵ TOTELLI M. (1995), p.831

²¹⁶ Voir BETTATI M. (1996), p.233 ; BARUTCISKI M. (1996) ; LANDGREN K. (1995).

réfugiés"²¹⁷. Ce qui invite à s'interroger : Les zones de sécurité seraient-elles devenues de nouveaux lieux d'asile ? Peut-on rapprocher conceptuellement cette institution du traditionnel asile interne ou extraterritorial ?

L'asile diplomatique est l'asile accordé sur les lieux d'une ambassade, d'un consulat ou sur un navire de guerre ancré dans les eaux territoriales d'un Etat autre que celui du pavillon. Il est aussi appelé "asile interne" ou extraterritorial, par opposition à l'asile territorial. Si le second représente un exercice normal de souveraineté, le premier participe d'un tempérament à cette souveraineté, par la fiction de l'extraterritorialité²¹⁸. L'asile diplomatique a connu, à travers l'histoire, des fortunes diverses. Il est aujourd'hui confiné à une pratique marginale, après avoir été fortement porté par les Etats d'Amérique latine²¹⁹.

Par rapport à la problématique des réfugiés, le principal rapprochement que l'on peut établir entre la zone de sécurité et l'asile interne porte sur la fonction de protection des personnes sur leur propre territoire. Au-delà, la comparaison semble difficile à soutenir, et il convient d'éviter tout amalgame. Si l'asile diplomatique est une pratique ancienne, les zones de sécurité décidées par le conseil de sécurité ne reposent sur aucun consensus international. Elles ont été imposées aux autorités territorialement compétentes et n'échappent pas au jeu des puissances. Il semble qu'il n'y ait pas lieu de leur attribuer quelque vertu d'asile interne ou statut d'extraterritorialité²²⁰. Elles restent muées par une logique de police internationale tendant à une soustraction territoriale multilatérale des victimes de conflits et autres formes de violences ou des persécutions, et ce de façon limitée dans le temps et dans des circonstances qui devraient, en principe, demeurer exceptionnelles. Dans le même ordre d'idées, toute fonction d'asile - en termes d'humanité et d'ouverture que ce concept implique - doit également être déniée à la pratique de sanctuaires régionaux "safe havens", qui consiste à assurer aux personnes une forme de "protection temporaire" en les parquant dans des centres fermés spécialement aménagés à proximité du pays d'origine. Pour endiguer les flux des demandeurs d'asile haïtiens et cubains, les Etats-unis les ont ainsi dirigés vers leur base militaire de Guantanamo Bay. Il est curieux qu'ils aient également envisagé d'y réinstaller les réfugiés du Kosovo²²¹. Troisièmement, la zone de refuge du droit international humanitaire devrait demeurer un modèle de référence. Cela suppose de réunir deux conditions essentielles : le consentement de toutes des parties au conflit et la démilitarisation de la zone. Il convient à ce sujet de mentionner l'expérience de "centres de secours ouverts"

²¹⁷ H.C.R. *Les réfugiés dans le monde* (1997), p.138.

²¹⁸ Dans l'affaire *Asile (droit d')* (Colombie/ Pérou), 20 novembre 1950, Rec. 1950, p.266, la cour internationale de justice a voulu démontrer la fiction de l'extraterritorialité et insister sur la spécificité du fondement du droit de l'asile diplomatique. Voy. aussi son complément : *Haya de la Torre (Colombie/ Pérou)*, 13 juin 1951, Rec.1951, p.71

²¹⁹ Sur la dimension historique de l'asile diplomatique, REALE E. ; BOLESTA-KOZIEBRODZKI L. ; SINHA S.P.

²²⁰ « ...il faut se garder de susciter des espoirs qui ne pourront déboucher que sur une amère désillusion. A ce point de vue, le terme «d'exterritorialité» qui fleurit comme le liseron dans les documents relatifs aux zones de refuge est impropre et doit être banni sans pitié », BUGNION F., p.889 ; C.I.C.R., personnes déplacées à l'intérieur de leur pays, op.cit., p.144.

²²¹ LANDGREN K. (1995), p.441

créées par le HCR au Sri-Lanka, qui se rapproche du modèle souhaité²²². Ceci étant, on ne peut manquer de relever que le modèle de la zone de refuge en droit international humanitaire ne peut pas toujours être atteint, notamment dans les nouveaux conflits "déstructurés" - marqués par l'atomisation de l'autorité et la méconnaissance des principes élémentaires du droit humanitaire - qui sévissent de par le monde. Aussi, dans certaines circonstances exceptionnelles, en dernier ressort et lorsque toutes les autres mesures ont échoué, des zones de sécurité coercitive peuvent être imposées afin de protéger les populations civiles. "Pour être efficace, il est essentiel, écrit le HCR, que de telles zones de sécurité s'accompagnent de la menace crédible du recours à la force en cas d'attaque de l'extérieur"²²³. Même alors, il ne faudrait pas perdre de vue que les zones de sécurité ne sont qu'une mesure provisoire, certainement pas une réponse au problème de déplacement forcé de population, dont la complexité appelle des solutions plus larges.

L'émergence du concept de prévention dans la problématique des réfugiés est porteur d'espoir et d'inquiétudes. L'espoir se situe au premier versant du concept, qui s'intéresse aux causes à l'origine du problème des réfugiés, et devrait permettre d'ancrer la recherche des solutions dans une perspective plus large, qui englobe de vastes questions politiques, économiques, sociales, écologiques, avec une importante composante des droits de l'homme. L'enjeu est de taille. Il s'agit de tout mettre en œuvre pour que chaque personne vive dans la sécurité et la dignité dans son pays. Le présent chapitre s'est essentiellement intéressé aux questions de droit que suscite cette perspective. Il n'a pas abordé les domaines particuliers qui relèvent de ce grand chantier. S'agissant de l'Afrique, les diagnostics ne manquent pas, même si la situation actuelle n'invite pas à l'optimisme. Dans son rapport sur « Les causes des conflits et la promotion d'une paix et d'un développement durables en Afrique », le Secrétaire général de l'ONU formule ses principales recommandations dans les domaines suivants : les armes et le trafic d'armes, les sanctions économiques, l'ajustement structurel, l'aide au développement, la dette et les échanges commerciaux, les pratiques commerciales internationales²²⁴. Il faudrait y ajouter la démocratie, le respect des droits de l'homme et des minorités, les relations interculturelles et interethniques. C'est en agissant, de façon résolue, sur cet ensemble d'éléments, et sur bien d'autres, que l'on pourra le mieux prévenir les mouvements des réfugiés et autres déplacements forcés de population. En ce sens, le concept offre l'opportunité de sortir le problème des réfugiés d'un traitement réactif, par l'humanitaire et l'urgence, pour en envisager le fond.

Les inquiétudes apparaissent au second versant du concept de prévention, centré sur les flux de réfugiés, et sur lequel on s'arrête volontiers, de préférence au premier versant. Le concept de prévention signifie ici endiguement. En voulant, au premier chef, épargner aux Etats la charge que représente l'accueil des réfugiés, il emporte de sérieuses

²²² Les «centres de secours ouverts» représentent des sanctuaires provisoires, où les personnes déplacées à l'intérieur du Sri Lanka peuvent obtenir une assistance d'urgence dans un environnement relativement sûr, en attendant la stabilisation de la situation dans leur lieu de résidence habituel. Ils ont été négociés par le HCR avec le gouvernement et les forces rebelles. A ce jour, leur sécurité n'a pas été remise en cause. Voir CLARANCE B., « Open relief centres : a pragmatic approach to emergency relief and monitoring during conflict in country of origin », *I.J.R.L. vol.3, n°2, 1991* ; LANDGREN K. (1996), p.18.

²²³ H.C.R., *Les réfugiés dans le monde* (1997), p. 139 ; le C.I.C.R. tire la même conclusion. Voy. *Personnes déplacées à l'intérieur de leurs pays*, op.cit., p.114 ; BETTATI M. (1996)

²²⁴ UN doc. S/1998/318 16 avril 1998.

menaces sur l'institution de l'asile, le principe de non- refoulement et la liberté de déplacement. Les principales stratégies de prévention des déplacements forcés de population mises en œuvre ces dernières années au plan international participent fondamentalement de cette préoccupation. S'il faut se rallier à l'idée que, dans certaines circonstances exceptionnelles, il convient d'assurer aux populations, par des mesures négociées ou coercitives, des espaces de sécurité à l'intérieur de leurs pays, de telles mesures ne devraient pas signifier un abaissement des engagements internationaux des Etats. Après avoir approfondi le cadre conceptuel général de la sécurisation du problème de déplacement forcé de population, il serait temps à présent de s'appesantir sur des préoccupations plus spécifiques en voyant comment l'OTAN, organisation militaire *ab initio*, articule t-elle cette nouvelle dimension de la sécurité, venue du domaine humanitaire.

II. LE DEPLACEMENT FORCE DE POPULATION DANS LE DISCOURS STRATEGIQUE DE L'OTAN

La fin de la guerre froide a représenté, pour l'OTAN, un moment de vérité : transformation ou disparition, le *statu quo* étant exclu. L'Alliance atlantique s'est ainsi lancée, depuis près d'une décennie, dans un profond processus de mutation qui a vu la naissance d'un nouveau concept stratégique appelé à prendre en compte les évolutions intervenues depuis la chute du mur de Berlin et à ancrer l'OTAN dans l'environnement de sécurité du XXI siècle. Quelle est la substance de ce nouveau concept stratégique ? Quelles en sont les implications en termes de missions de l'Alliance ? Telle est la double préoccupation de ce segment de l'étude.

1. Le nouveau concept stratégique

A l'occasion de la commémoration du 50 anniversaire de l'Alliance atlantique, Les chefs d'Etat et de gouvernement ont adopté un nouveau concept stratégique qui voudrait tenir compte "de modifications profondes de la situation politique et de sécurité" qui se sont produites depuis l'adoption du concept stratégique de 1991, lequel voulait refléter " les changements spectaculaires apportés au paysage stratégique euro- atlantique par la fin de la guerre froide"²²⁵ . Il ne saurait être possible d'analyser ici l'ensemble de ce processus de réajustement conceptuel, auquel d'abondantes études ont par ailleurs déjà été consacrées²²⁶ . On se limitera, pour les besoins de la présente étude, à y relever deux lignes de force : une approche globale de la sécurité, et la référence aux déplacements forcés de population.

²²⁵ *Le Concept Stratégique de l'Alliance*, adopté par les chefs d'Etat et de gouvernement participant à la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord tenue à Washington les 23 et 24 avril 1999, communiqué de presse NAC-S(99) 65, 24 avril 1999, paragraphe 2. <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-065e.htm>

²²⁶ Voy. YOST D. S., *NATO Transformed, The Alliance New Roles in International Security*, United States Institute of Peace, Washington, 1998, 450 p.

A. Une approche globale de la sécurité

La chute de l'Union soviétique a libéré les énergies de l'OTAN. L'alliance, dont l'agenda de sécurité se définissait essentiellement en termes négatifs durant la période de la guerre froide, a pris avantage du nouvel environnement pour asseoir une approche globale et constructive de la sécurité²²⁷. Constamment mouvant, le nouvel environnement stratégique connaît " l'apparition de nouveaux risques complexes pour la paix et la stabilité euro-atlantiques, risques liés à des politiques d'oppression, à des conflits ethniques, au marasme économique, à l'effondrement de l'ordre politique, et à la prolifération des armes de destruction massive"²²⁸. L'Alliance rend compte du nouvel environnement en ces termes :

" La sécurité de l'Alliance reste exposée à des risques militaires et non militaires très divers, qui viennent de plusieurs directions et sont souvent difficiles à prévoir. Ces risques comprennent l'incertitude et l'instabilité dans la région euro-atlantique et alentour, et la possibilité de voir se produire à la périphérie de l'Alliance des crises régionales, susceptibles d'évoluer rapidement. Certains pays de la région euro-atlantique et alentour sont confrontés à de graves difficultés économiques, sociales et politiques. Des rivalités ethniques et religieuses, des litiges territoriaux, l'inadéquation ou l'échec des efforts de réforme, des violations des droits de l'homme et la dissolution d'Etats peuvent conduire à une instabilité locale et même régionale. Les tensions qui en résulteraient pourraient déboucher sur des crises mettant en cause la stabilité euro-atlantique, engendrer des souffrances humaines, et provoquer des conflits armés. De tels conflits pourraient affecter la sécurité de l'Alliance par exemple en s'étendant à des pays voisins, y compris à des pays de l'OTAN, et pourraient également affecter la sécurité d'autres Etats"²²⁹.

Si, pendant les quarante premières années de son existence, l'Alliance a privilégié les aspects militaires de la sécurité, elle voudrait maintenant tenir compte d'un faisceau de facteurs, de risques hétérogènes qui pourraient affecter ses intérêts de sécurité. Cette vision multidimensionnelle de la sécurité postule un rééquilibrage des moyens politiques et militaires par lesquels l'Alliance poursuit ses objectifs. Certes une certaine combinaison de moyens politiques et militaires a toujours constitué la base de la politique de sécurité de l'Alliance mais, comme l'a reconnu le concept stratégique de 1991,

"...ce qui est nouveau, c'est qu'en raison des profonds changements intervenus dans le contexte de la sécurité, jamais la possibilité d'atteindre les objectifs de l'Alliance par des moyens politiques n'a été aussi grande. On peut à présent tirer toutes les conséquences du fait que la sécurité et la stabilité ont des dimensions politique, économique, sociale et écologique, en plus de l'indispensable

²²⁷ Voy. Lord ROBERTSON, *NATO and the Challenges of Security in the Euro-Atlantic Area*, Speech, Vienna, Austria, 2 nov. 2000. <http://www.nato.int/docu/speech/2000/s001102b.htm>

²²⁸ *Le Concept Stratégique de l'Alliance*, op. cit., paragraphe 3

²²⁹ *Idem*, paragraphe 20

dimension de défense. Face à la diversité des défis auxquels l'Alliance est exposée, une conception large de la sécurité s'impose"²³⁰.

L'OTAN ne pouvait faire l'économie d'une conception large de la sécurité, sous peine de disparaître par obsolescence. La perspective d'une agression massive, avec ou sans arme nucléaire- sur laquelle elle avait bâti toute sa stratégie- s'étant évanouie depuis la disparition du Pacte de Varsovie et de l'URSS, l'Alliance avait besoin d'une nouvelle légitimité politique et militaire. Elle devait se trouver des raisons d'exister. La nouvelle légitimité politique et militaire ne pouvait fondamentalement venir que d'un élargissement de la sphère de sécurité. De par leur nature, les nouveaux risques, menaces et défis à la sécurité identifiés par l'OTAN lui imposent, pour une large part, un recentrage politique. Les conséquences découlant des turbulences sociales, politiques, économiques, et écologiques qui pourraient affecter la sécurité des membres de l'OTAN et la stabilité de l'Europe dans son ensemble peuvent être mieux rencontrées par des moyens politiques. Dans le nouvel environnement de sécurité, l'Alliance doit ainsi de plus en plus miser sur son potentiel politique afin d'atteindre son objectif resté immuable : sauvegarder la liberté et la sécurité de tous ses membres. Comme elle l'a fait depuis sa création, l'Alliance renouvelle aussi son attachement à assurer un ordre pacifique juste et durable en Europe, "sur la base des valeurs communes que constituent la démocratie, les droits de l'homme et le règne du droit"²³¹. S'ils constituent une négation des "valeurs communes" que voudrait promouvoir l'OTAN dans la région euro-atlantique, les déplacements forcés de population sont aussi, comme il a été vu plus avant, de plus en plus présentés comme une menace contre la paix et la sécurité internationales. Comment l'Alliance, dans son nouveau concept stratégique, s'y réfère-t-elle ?

B. Quelle référence aux déplacements forcés de population ?

Dans les documents officiels à caractère général publiés par l'Alliance depuis près d'une décennie, la référence aux déplacements forcés de population comme nouveau risque pour la sécurité demeure plutôt implicite, à travers l'évocation de certaines situations qui engendrent de tels déplacements : rivalités ethniques et religieuses, litiges territoriaux, inadéquation ou échec des efforts de réforme, violations des droits de l'homme, etc. Si l'Alliance revient régulièrement sur "les risques divers de provenances multiples" et "les nouveaux défis pour la sécurité", elle n'en fait pas une présentation détaillée. La seule référence explicite aux déplacements forcés de population se retrouve dans le nouveau concept stratégique de 1999 en ces termes :

"Toute attaque armée contre le territoire des Alliés, de quelque direction qu'elle vienne, serait couverte par les articles 5 et 6 du Traité de Washington. Cependant, la sécurité de l'Alliance doit aussi s'envisager dans un contexte global. Les intérêts de sécurité de l'Alliance peuvent être mis en cause par d'autres risques à caractère plus général, notamment des actes relevant du terrorisme, du sabotage et du crime

²³⁰ *Le concept Stratégique de l'Alliance*, approuvé par les chefs d'Etat et de gouvernement participant à la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord, Rome les 7 et 8 novembre 1991, paragraphe 25. Ci- après cité comme *Le concept Stratégique de Rome*. <http://www.nato.int/docu/basicxt/b911108a.htm>

²³¹ *Le Concept Stratégique de l'Alliance*, *op. cit.*, paragraphe 6

organisé, et par la rupture des approvisionnements en ressources vitales. De grands mouvements incontrôlés de population, résultant en particulier de conflits armés, peuvent également poser des problèmes pour la sécurité et la stabilité de l'Alliance"²³².

Cette déclaration offre une claire démonstration de la volonté de l'OTAN de traiter désormais les grands déplacements forcés de population comme un problème de sécurité, en plus de la dimension humanitaire traditionnellement mise en avant. L'Alliance indique ainsi, sans détours, que sa sécurité et sa stabilité peuvent être menacés par de tels déplacements. Cette affirmation revient, de façon récurrente, dans les réflexions des hauts responsables de l'Alliance et d'autres chercheurs qui s'intéressent à sa mutation stratégique. Il ne serait pas sans intérêt d'en relever quelques unes qui donnent la mesure de la place que la question des déplacements forcés de population occupe parmi les préoccupations de sécurité de l'Alliance :

- "First and foremost: the Alliance has developed fundamentally new, cooperative security relationships with almost all the newly independent countries of Central and Eastern Europe. Why? Because historically, after empires collapse, bad things happen. Nations and peoples feel alone, and nervous. In an unpredictable environment, they may make fragile and dangerous security pacts with their immediate neighbours. The result is often a volatile security system, with no solid foundation or structure, and a real possibility of violent conflict. Conflict which leads to tides of refugees and asylum seekers, which spreads the tension to neighbouring countries. Conflict which spawns ethnic hatred, instability, corruption, drug- and gun- running, human trafficking, money laundering - the dark shadows of our time. Conflict which can also, in the worst case, spread to our own doorsteps"²³³.

- "Cependant, nous avons vu aussi se produire des cas de répression des minorités, de conflits ethniques, d'exodes de réfugiés et de violations systématiques des droits de l'homme. Si de tels cas ont été l'exception et non pas la règle, quelques-uns ont donné lieu à des violences et à des affrontements armés dans certaines parties de l'Europe, surtout, et c'est l'exemple le plus saisissant, dans les Balkans. D'autres défis de sécurité sont également apparus, avec la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs. S'il vaut mieux, selon l'adage, prévenir que guérir, et la simple prudence exige que l'OTAN sache discerner, et s'y préparer, ces risques potentiels pour la sécurité et pour la stabilité avant qu'ils ne se matérialisent devant nous. Il nous faudra donc de la clairvoyance, mais également les moyens de répondre à ces nouveaux défis"²³⁴.

²³² *Idem*, paragraphe 24. Nous soulignons.

²³³ Lord ROBERTSON, *NATO and the Challenges of Security in the Euro-Atlantic Area*, *op. cit.* Nous soulignons.

²³⁴ SOLANA J., " Une année historique pour l'OTAN", *La libre Belgique*, 13 janvier 1999. <http://www.nato.int/docu/articles/1999/a990113b.htm>. Nous soulignons.

- "If we were to build a new, 21st century Europe in which human rights are respected, we had no alternative but to stand up to tyranny, to ethnic war, to mass killings, to mass rapes, to concentration camps and violent irredentism. And if we were to prevent the dangerous effects of these conflicts from spreading to our doorsteps, in the form of guns, or refugees, or political instability, we had no choice but to take action"²³⁵.

- "With several hundreds of thousands of refugees being driven into neighbouring countries by Milosevic's brutal actions, the entire region faces a serious threat of general conflict. Those neighbouring countries, which themselves face serious political and economic problems, have long reached the limits of their ability to cope with this exceptional burden. In short, if Belgrade's policy of deliberate displacement of the Kosovo-Albanians were not energetically opposed, even more instability and bloodshed would have been the result"²³⁶.

- "Les menaces pour la sécurité sont aujourd'hui plus complexes que jamais. Une large gamme de nouveaux problèmes qui dépassent les frontières - migrations massives, conflits ethniques, crime organisé, maladies, pollution, surpopulation et sous-développement - risque d'avoir des incidences sur la paix et la sécurité, tout autant que les menaces traditionnelles d'agressions inter-Etats"²³⁷

Ces réflexions des plus hauts responsables de l'OTAN et de ses pays membres mettent en avant une double dimension de sécurité face au problème de déplacement force de population. La première est une dimension de sécurité humaine, qui voudrait prendre en compte les souffrances des populations victimes du déplacement, sous la bannière de la défense des "valeurs communes", du règne du droit, du respect des droits de l'homme et de la démocratie. Le concept de sécurité humaine entend faire de la sûreté de la personne humaine un critère d'évaluation du succès ou de l'échec des politiques de sécurité nationales et internationales : ces politiques améliorent-elles la protection des civils contre les agressions commanditées par des Etats et les conflits civils, notamment ethniques ? Cette nouvelle conception de la sécurité, qu'illustrent à merveille les réflexions des responsables atlantiques reprises ci-haut, occupe une place centrale dans le nouveau discours stratégique de l'OTAN. Comme le dit Lloyd Axworthy, ministre des affaires étrangères du Canada :

"Pour la nouvelle OTAN, la sécurité est un continuum qui englobe les préoccupations concernant la sécurité humaine tant au niveau des Etats qu'à celui des personnes. Ce n'est que grâce à une reconnaissance plus large et plus profonde de l'importance de la sécurité humaine pour la paix et la stabilité que l'OTAN

²³⁵ Lord ROBERTSON, *NATO and the Challenges of Security in the Euro-Atlantic Area*, *op. cit.* Nous soulignons.

²³⁶ SOLANA J., *Why the Allies stand firm in the defence of values*, *NATO News Articles*, 10 April 1999. <http://www.nato.int/docu/articles/1999/a990416a.htm>. Nous soulignons.

²³⁷ AXWORTHY L., " La nouvelle vocation de sécurité de l'OTAN", *Revue de l'OTAN*, Edition web, vol.47, n° 4, Hiver 1999, pp. 8-11. <http://www.nato.int/docu/review/1999/9904-02.htm>

conservera son actualité et son efficacité dans sa réponse aux défis divers du siècle prochain"²³⁸.

Les réfugiés, les déplacés forces, qui symbolisent cette humanité en souffrance, lui donnent un nom, un visage, une histoire, sont ainsi devenus un élément central auquel recourt l'OTAN pour justifier la légitimité de son action. Ainsi que la seconde partie de l'étude le montrera, la mise en avant de la sécurité humaine a ponctué toutes les phases de l'action de l'OTAN au Kosovo. De même, toutes les nouvelles activités de partenariat et de coopération de l'Alliance reposent sur la conviction que les valeurs qui ont uni l'Alliance pendant 50 ans - la démocratie, les libertés individuelles et le règne du droit - sont également la clé d'une paix et d'une sécurité durables dans la région euro-atlantique.

Si les personnes déplacées invitent à la compassion et à la solidarité, et donc à la défense de la sécurité humaine, les déclarations citées plus avant indiquent dans le même temps la volonté de l'OTAN de traiter la question de déplacement forcé de population comme un problème de sécurité stratégique, c'est-à-dire d'en circonscrire, autant que possible, les effets négatifs sur la stabilité régionale et la sécurité des Etats membres de l'Alliance. *Aliis verbis*, oui à l'aide, à l'assistance, et à la protection, mais non aux flots de réfugiés sur le territoire de l'Alliance. Cette double dimension de la sécurité souligne bien l'ambivalence du problème de déplacement forcé de population, qui suscite à la fois un élan de solidarité et de rejet. Le renouvellement du discours stratégique de l'Alliance, dont les prises de positions à l'égard du problème de déplacement forcé de population offrent une belle illustration, s'est traduit par une extension des missions de l'OTAN.

2. L'extension des missions

Ainsi que les développements précédents l'ont montré, les réflexions engagées au sein de l'OTAN depuis le sommet de Londres de juillet 1990 ont intégré les paramètres essentiels du nouvel environnement de sécurité dans la stratégie politique et militaire de l'Alliance, qui voudrait désormais se fonder sur une approche large de la sécurité, embrassant un éventail de nouveaux risques et défis susceptibles de menacer la sécurité des alliés et la stabilité de la région euro-atlantique. Si ce processus de mutation conceptuelle réaffirme l'immutabilité de l'objectif de l'Alliance, il énonce cependant de nouvelles orientations pour ses forces militaires et consacre l'extension de ses missions afin de mieux rencontrer les nouveaux risques et défis liés à l'actuel contexte de sécurité. Dans l'ensemble, ce processus a abouti à une redynamisation de la stratégie politique de l'OTAN dont il convient d'analyser brièvement les deux principaux axes de développement qui intéressent l'objet de la présente étude : la prévention des conflits et la gestion des crises d'une part ; le partenariat, le dialogue, et la coopération de l'autre.

A. Prévention des conflits et gestion des crises

Tel qu'envisagée par le traité de Washington et maintenue pendant quatre décennies, toute l'architecture de sécurité de l'OTAN reposait sur la notion d'agression. Le rôle des forces armées était défini uniquement dans le contexte de la défense collective, telle que rendue par les articles 5 et 6 du traité de Washington qui

²³⁸ *Idem.*

constituèrent le fondement du mandat de l'Alliance jusqu'au début des années 1990. La disparition du pacte de Varsovie et la désintégration de l'Union soviétique vont complètement changer cette donne. Si le risque d'une attaque militaire n'est pas totalement écarté, bien que jugé de moins en moins crédible, l'Alliance se voit aujourd'hui confrontée, parfois dans son voisinage immédiat, à un ensemble de risques nouveaux et de défis - rivalités ethniques et religieuses, litiges territoriaux, inadéquation ou échec des efforts de réforme, violations des droits de l'homme, terrorisme, sabotage et crime organisé, rupture des approvisionnements en ressources vitales, grands mouvements incontrôlés de population - dont les conséquences menacent, plus qu'une agression militaire contre son territoire, la sécurité de ses membres²³⁹. Sur ce point, les réflexions entreprises au sein de l'Alliance depuis près de dix ans mettent en lumière la donne selon laquelle la sécurité de l'Alliance et de ses membres n'est qu'un élément d'une situation régionale plus vaste qui embrasse l'ensemble de la région euro-atlantique, dont la stabilité représente, plus que jamais, le point central du nouveau discours stratégique de l'OTAN, qui en est ainsi venue à intervenir de plus en plus en dehors de la zone traditionnelle du traité.

Ces évolutions ont ouvert un nouveau chapitre dans l'histoire de l'OTAN : la prévention des conflits et la gestion des crises, qui "sont maintenant ses missions premières"²⁴⁰. Les documents fondamentaux adoptés depuis 1990 expriment la place centrale de cette nouvelle mission, la plus à même de permettre à l'OTAN de faire face à l'environnement de sécurité actuel, fait de menaces complexes contre lesquelles la seule force militaire s'avère sinon inefficace, à tout le moins un instrument de dernier recours. On imagine mal, par exemple, l'OTAN aligner de chars contre une horde de réfugiés déferlant sur le territoire d'un de ses membres, et dont l'impact sur sa cohésion sociale, et sa stabilité politique et économique serait redouté. Ce scénario, qui ne relève nullement d'une hypothèse d'école, met clairement en lumière le fait que, dans l'environnement de sécurité de l'après-guerre froide, la sauvegarde de la sécurité de l'Alliance passe par le développement de la dimension politique de sa mission, à travers notamment une implication résolue dans des activités de prévention des conflits et de gestion des crises couvrant l'ensemble de la région euro-atlantique.

Le processus conceptuel qui s'étend du sommet atlantique Londres de juillet 1990 au sommet du cinquantenaire à Washington en avril 1999 a permis d'étoffer la philosophie qui soutend cette nouvelle mission de l'Alliance, et d'en préciser les outils essentiels. Déjà dans leur *Déclaration de Londres pour une Alliance renouvelée*, adoptée le 6 juillet 1990, les chefs d'Etat et de gouvernement affirmaient :

" Plus que jamais (...) l'Alliance doit susciter le changement. Nous pouvons aider à l'édification des structures d'une Europe plus unie, en mettant au service de la sécurité et de la stabilité la force que nous donne notre foi commune dans la démocratie, le respect des droits de l'individu et le règlement pacifique des différends. Nous réaffirmons que la sécurité et la stabilité n'ont pas une dimension exclusivement militaire, et nous comptons renforcer l'élément politique de notre Alliance, en vertu de l'article 2 de notre Traité"²⁴¹.

²³⁹ Voy. *Le Concept Stratégique de l'Alliance*, *op. cit.*, paragraphe 20

²⁴⁰ DE WIJK R., " Vers une nouvelle stratégie politique pour l'OTAN", *Revue de l'OTAN*, Edition web, vol. 46, n° 2, Été 1998, pp. 14-18. <http://www.nato.int/docu/review/1998/9802-05.htm>

²⁴¹ Paragraphe 2

Au chapitre de la prévention des conflits et de la gestion des crises, le sommet atlantique de Rome des 7 et 8 novembre 1991, qui a complété les décisions prises à Londres et mis en orbite le concept stratégique de l'après-guerre froide, a reconnu que

"Dans le nouveau contexte politique et stratégique de l'Europe, le succès de la politique de l'Alliance qui vise à préserver la paix et à prévenir la guerre dépend plus encore qu'auparavant de l'efficacité de la diplomatie préventive et d'une gestion efficace des crises mettant en cause la sécurité des pays membres. Une agression de grande ampleur en Europe est aujourd'hui beaucoup plus improbable, et le délai d'alerte serait important. Bien que d'une ampleur beaucoup plus réduite, la gamme et la diversité des autres risques potentiels pour l'Alliance sont moins prévisibles qu'auparavant.

Dans ces circonstances nouvelles, les possibilités de résoudre rapidement les crises sont plus grandes qu'auparavant. Le succès de la politique de l'Alliance exigera une approche cohérente, déterminée par les autorités politiques de l'Alliance, celles-ci procédant au choix et à la coordination de mesures appropriées de gestion des crises parmi un éventail de dispositions politiques et autres, y compris dans le domaine militaire. Dès le début et à toutes les étapes, les autorités politiques de l'Alliance exerceront un contrôle étroit. Des procédures appropriées de consultation et de décision sont essentielles à cet égard.

Il faut développer pleinement les possibilités de dialogue et de coopération dans toute l'Europe, pour aider à désamorcer les crises et éviter les conflits, étant donné que la propre sécurité des Alliés est indissociablement liée à celle de tous les autres Etats européens. A cette fin, les Alliés appuieront le rôle du processus de la CSCE et de ses institutions. D'autres organisations, telles que la Communauté européenne, l'Union de l'Europe occidentale et les Nations Unies, peuvent également avoir un rôle important à jouer"²⁴².

Ce passage contient les idées fondamentales qui seront développées par l'Alliance au cours de la décennie 1990 dans le domaine de la prévention des conflits et de la gestion des crises. L'OTAN a ainsi décidé, dès 1992, de mettre ses forces et moyens militaires au service de la prévention des conflits et d'une gestion efficace des crises en Europe. Les ministres des affaires étrangères ont annoncé, lors de la réunion du Conseil atlantique d'Oslo, le 4 juin 1992, que l'Alliance pourrait soutenir, au cas par cas, les "activités de maintien de la paix entreprises sous la responsabilité de la CSCE" en mettant ressources et compétences appropriées à sa disposition. Devant l'aggravation de la situation en ex-Yougoslavie, cette première ouverture sera suivie par la décision du Conseil atlantique d'étendre cette participation aux opérations de maintien de la paix (OMP) conduites sous l'autorité du Conseil de sécurité des Nations Unies. Cette offre de service se révélera un dispositif central dans la gestion de la crise yougoslave. De 1992 à 1995, le concours de l'Alliance s'est révélé crucial dans l'application et le respect de plusieurs Résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU : la 816 sur la zone d'exclusion aérienne au dessus de la Bosnie-Herzégovine[opération Deny Flight (avril 1993)] ; la 836 sur la protection des zones de sécurité pour défendre des villes enclavées musulmanes

²⁴² *Le Concept Stratégique* de Rome, *op.cit.*, paragraphes 32-34.

(Sarajevo, Gorazde) ; des opérations maritimes et aériennes seront également mises en place, non sans mal, au nom du maintien de la paix. Cette mise à disposition des moyens militaires au service de la prévention des conflits, et plus encore de la gestion des crises, connaîtra d'intéressants développements dans le cadre de la crise du Kosovo, à laquelle sera consacrée la deuxième partie de cette étude. Pour l'heure, il convient de voir comment le nouveau concept stratégique de 1999, qui entend tirer les enseignements des évolutions intervenues depuis le concept stratégique de 1991 et ancrer l'OTAN dans l'environnement de sécurité du XXI siècle, envisage cette mission-cle qu'est la prévention des conflits et la gestion des crises. A la veille du présent millénaire, les dirigeants de l'OTAN ont cru nécessaire de rappeler que

"Poursuivant sa politique de maintien de la paix, de prévention de la guerre, et de renforcement de la sécurité et de la stabilité, et comme prévu dans les tâches de sécurité fondamentales, l'OTAN s'efforcera, en coopération avec d'autres organisations, de prévenir les conflits ou, si une crise se produit, de contribuer à sa gestion efficace, conformément au droit international, ce qui inclut la possibilité de conduire des opérations de réponse aux crises ne relevant pas de l'article 5. Le fait que l'Alliance est prête à mener de telles opérations vient à l'appui de l'objectif plus général consistant à renforcer et étendre la stabilité, et implique souvent la participation de Partenaires de l'OTAN. L'OTAN rappelle son offre, formulée à Bruxelles en 1994, de soutenir, au cas par cas et selon ses propres procédures, des opérations de maintien de la paix et autres opérations menées sous l'autorité du Conseil de sécurité des Nations Unies ou sous la responsabilité de l'OSCE, y compris en mettant à disposition les ressources et le savoir-faire de l'Alliance. Dans ce contexte, l'OTAN rappelle ses décisions ultérieures concernant les opérations de réponse aux crises dans les Balkans. Compte tenu de la nécessité de la solidarité et de la cohésion au sein de l'Alliance, la participation à toute opération ou mission de cette nature restera soumise aux décisions que prendront les Etats membres conformément à leurs constitutions nationales.

L'OTAN mettra pleinement à profit le partenariat, la coopération et le dialogue ainsi que ses liens avec d'autres organisations pour contribuer à prévenir les crises et, si elles se produisent, à les désamorcer rapidement. Une approche cohérente de la gestion des crises exigera, comme toute utilisation de la force par l'Alliance, que les autorités politiques de celle-ci choisissent et coordonnent des réponses appropriées parmi un éventail de mesures à la fois politiques et militaires et qu'elles exercent à tous les stades un contrôle politique étroit"²⁴³.

La nouvelle formulation de la mission de prévention des conflits et de gestion des crises consacre en effet l'essentiel des évolutions intervenues dans ce domaine à la suite des conflits en ex-Yougoslavie et au Kosovo. D'abord l'Alliance réaffirme fondamentalement l'importance de la prévention des conflits et de la gestion des crises dans la préservation de la stabilité et de la sécurité euro-atlantique; elle renouvelle ensuite son engagement à y investir ses ressources militaires, notamment sous forme d'OMP; elle souligne enfin le rôle central que le partenariat et la coopération sont appelés à jouer dans ce domaine.

²⁴³ *Le Concept Stratégique de l'Alliance, op.cit.*, paragraphes 31-32

B. Partenariat, dialogue, coopération

Dans leur *Déclaration de Londres sur une Alliance renouvelée*, les chefs d'Etat et de gouvernement prenaient la mesure des changements intervenus sur la scène européenne en ces termes :

"L'Europe est entrée dans une ère nouvelle et prometteuse. Les pays du centre et de l'est du continent secouent leur joug. L'Union soviétique s'est embarquée pour le long voyage qui mène à une société libre. Les murs s'écroulent, qui enfermaient jadis les personnes et les idées. Les peuples d'Europe déterminent leur propre destin. Ils font le choix de la liberté, du libéralisme économique, de la paix. Ils font le choix d'une Europe entière et libre. Il faut donc que notre Alliance s'adapte à la situation, et elle ne manquera pas de le faire"²⁴⁴.

L'adaptation de l'OTAN s'est notamment réalisée sous forme d'une "offre d'amitié à ses anciens adversaires". Sur ce point, la Déclaration de Londres venait en écho au "message de Tunberry" du 8 juin 1990, dans lequel les ministres des affaires étrangères de l'Alliance faisaient offre d'amitié et de coopération au camp de l'Est en vue d'instaurer la confiance entre les deux alliances rivales. Le concept stratégique de 1991 fera de la coopération et du dialogue deux des trois éléments indissociables de la politique de sécurité de l'Alliance, le troisième étant l'existence d'un potentiel de défense collectif dissuasif. Au chapitre du dialogue, les alliés affirment qu'ils "chercheront individuellement et collectivement à tirer pleinement parti des perspectives sans précédent qu'offre l'épanouissement de la liberté et de la démocratie dans toute l'Europe, et ils s'attacheront à promouvoir une plus grande compréhension mutuelle des préoccupations respectives en matière de sécurité, le but étant d'augmenter la transparence et la prévisibilité en matière de sécurité, et ainsi d'accroître la stabilité". Cependant que le but assigné à la coopération est notamment "de prévenir les crises ou, le cas échéant, d'en assurer une gestion efficace"²⁴⁵.

La philosophie profonde qui soutend les nouvelles activités de partenariat et de coopération de l'Alliance repose sur "la conviction que les valeurs qui ont uni l'Alliance pendant 50 ans - la démocratie, les libertés individuelles et le règne du droit - sont également la clé d'une paix et d'une sécurité durables dans la région euro-atlantique"²⁴⁶. En d'autres mots, pour préserver les intérêts de sécurité de l'Alliance, aujourd'hui définis de façon large, il convient d'instaurer le dialogue et la coopération avec les pays d'où pourraient venir les "nouvelles menaces" qui planent sur l'Alliance. C'est en y soutenant la démocratie, en recherchant la confiance et la transparence que l'OTAN pourra le mieux préserver ses membres de risques et incertitudes associés aux conflits ethniques, aux violations des droits de l'homme, à l'instabilité politique et à la fragilité économique, autant de turbulences dont avait su lui épargner, dans une large mesure, l'ordre politique de la guerre froide. Sans être aussi explicite, le nouveau concept stratégique de 1999 en a ainsi appelé à l'approfondissement de la coopération, du partenariat, et du dialogue :

²⁴⁴Paragraphe 1

²⁴⁵ *Le Concept Stratégique* de Rome, *op.cit.*, paragraphes 29-30.

²⁴⁶ AXWORTHY L., *op. cit.*

" Par la poursuite active du partenariat, de la coopération et du dialogue, l'Alliance joue un rôle positif en favorisant la sécurité et la stabilité dans l'ensemble de la région euro-atlantique. Par sa politique d'ouverture, elle cherche à préserver la paix, soutenir et promouvoir la démocratie, contribuer à la prospérité et au progrès, et favoriser un partenariat authentique avec et entre tous les pays euro-atlantiques démocratiques. Cette action vise à renforcer la sécurité de tous, n'exclut personne, et aide à surmonter les divisions et les désaccords qui pourraient déboucher sur l'instabilité et sur des conflits "²⁴⁷.

On ne peut s'empêcher de relever que l'insistance sur les valeurs cache mal une certaine dimension civilisatrice. Pour donner corps au concept de dialogue et de coopération, l'Alliance a lancé, depuis le début de la précédente décennie, un ensemble d'initiatives parmi lesquelles trois mériteraient quelques commentaires : le Conseil de partenariat euro-atlantique (CPEA), le partenariat pour la paix (PPP) et le dialogue méditerranéen. La première initiative qui a vu le jour après le Sommet atlantique de Rome de novembre 1991 a été la création, au mois de décembre suivant, du Conseil de coopération nord-atlantique : le COCOMA. Pour rendre compte des évolutions intervenues dans l'architecture de sécurité européenne, le COCOMA sera renommé, par la suite, Conseil de partenariat euro-atlantique. Cette nouvelle dénomination, qui met l'accent sur le partenariat et la zone euro-atlantique reflète à la fois une ambition plus égalitaire et une projection géographique plus large. Structure de dialogue privilégiée, le CPEA constitue l'aboutissement du processus d'ouverture lancé par le message de Turnberry et la Déclaration de Londres de juin et juillet 1990. Né le 20 décembre 1990, au moment où disparaissait le pacte de Varsovie et éclatait l'URSS, le CPEA offre une enceinte de dialogue commune aux pays d'Europe centrale et orientale (PECO), à ceux de la Communauté des Etats indépendants (CEI), ainsi qu'aux membres de l'Alliance. Les consultations et la coopération qui interviennent, au moins annuellement, dans ce cadre institutionnel portent sur une série d'activités politiques, économiques, écologiques, scientifiques et militaires susceptibles d'intéresser la stabilité de la région euro-atlantique. Le rôle vital du CPEA a été reconnu par le nouveau concept stratégique de 1999:

" Le Conseil de partenariat euro-atlantique (CPEA) demeurera le cadre général de consultation sur tous les aspects de la coopération avec les Partenaires de l'OTAN. Il offre une dimension politique élargie pour les consultations et la coopération. Les consultations qui s'y déroulent accroissent la transparence et la confiance entre ses membres sur les questions de sécurité, contribuent à la prévention des conflits et à la gestion des crises, et développent les activités de coopération pratique, notamment dans le domaine des plans civils d'urgence comme dans ceux de la science et de l'environnement"²⁴⁸.

La seconde initiative est d'origine américaine. Elle vise à développer un véritable partenariat entre l'OTAN et les pays participant au CPEA. A l'occasion du Sommet atlantique de Bruxelles de janvier 1994, les chefs d'Etat et de gouvernement formulaient l'offre suivante aux pays de l'Europe de l'Est :

²⁴⁷ *Le Concept Stratégique de l'Alliance, op. cit.*, paragraphe 33

²⁴⁸ *Le Concept Stratégique de l'Alliance, op. cit.*, paragraphe 34

" Nous avons décidé de lancer un programme pratique et immédiatement applicable, appelé à transformer les relations de l'OTAN et les Etats qui y participeront. Ce nouveau programme tend, au-delà du dialogue et de la coopération, à établir un partenariat véritable, un partenariat pour la paix"

Cet appel aura connu un grand succès. Le PPP est devenu, en quelques années, une des pièces majeures du dispositif de sécurité de l'OTAN dans ses rapports avec les Etats de l'Europe de l'Est. Le PPP contribue à la sécurité de la région euro-atlantique par le développement des consultations et la mise en place d'activités communes dans les domaines militaire, de la prévention des conflits et de la gestion des crises, de la recherche et du sauvetage, et dans le domaine humanitaire. Les partenaires ont ainsi joué un rôle essentiel dans la gestion, par l'OTAN, de la crise du Kosovo²⁴⁹. Après six ans de fonctionnement, le PPP s'avère plus que jamais nécessaire dans la stratégie politique de l'Alliance :

"Le Partenariat pour la paix est le principal mécanisme permettant d'établir des liens pratiques en matière de sécurité entre l'Alliance et ses Partenaires et de renforcer l'interopérabilité entre les Partenaires et l'OTAN. Dans le cadre de programmes détaillés qui reflètent les capacités et les intérêts propres de chaque Partenaire, Alliés et Partenaires s'emploient à promouvoir la transparence dans les plans et les budgets de défense nationaux, le contrôle démocratique des forces de défense, la préparation aux catastrophes civiles et autres situations d'urgence, et le développement de la capacité de travailler ensemble, y compris dans des opérations du PPP dirigées par l'OTAN. L'Alliance est résolue à donner aux Partenaires un rôle accru dans la prise de décision et la planification des activités du PPP, et à rendre le PPP plus opérationnel. L'OTAN mènera des consultations avec tout participant actif au Partenariat qui constaterait l'existence d'une menace directe pour son intégrité territoriale, son indépendance politique ou sa sécurité"²⁵⁰.

La dernière initiative intéresse le flanc sud de l'Europe à travers le dialogue méditerranéen. Si l'Est européen a été et restera prioritaire dans la projection géostratégique de l'Alliance, cette dernière en est néanmoins progressivement venue à prendre conscience du fait que, dans l'environnement international actuel, un certain nombre de périls, de risques, de menaces susceptibles d'affecter sa sécurité et la stabilité européenne pourraient provenir du pourtour méditerranéen. Si pendant la guerre froide, le regard est trop resté braqué vers l'Est, la fin du conflit bipolaire a permis de considérer aussi les évolutions en cours dans le bassin méditerranéen sous l'angle de l'approche large de la sécurité qui s'est peu à peu imposée dans les analyses. A titre illustratif, Gwyn Prins considère par exemple qu'"un autre défi pressant pour les européens est celui des populations maghrébines de l'Afrique du Nord, dont les troubles pourraient s'étendre au-

²⁴⁹ "Of course, the Alliance is not alone in this international effort. NATO's Partners in South Eastern Europe have, from the beginning, played a vital role in supporting the international efforts to bring the crisis to an end. We are grateful for such staunch support", SOLANA J, Opinion / Editorial, Appeared "24 Chasa", Sofia, 8 July 1999. <http://www.nato.int/docu/articles/1999/a990708a.htm>

²⁵⁰ *Le Concept Stratégique de l'Alliance, op. cit.* , paragraphe 35.

delà de la zone méditerranéenne"²⁵¹. Même si l'ambition est moins forte au Sud qu'à l'Est, l'importance du dialogue méditerranéen n'en est pas moins soulignée par l'Alliance :

"La Méditerranée est une région d'un intérêt particulier pour l'Alliance. La sécurité en Europe est étroitement liée à la sécurité et à la stabilité en Méditerranée. Le processus de Dialogue méditerranéen, ouvert par l'OTAN, fait partie intégrante de l'approche coopérative de l'OTAN vis-à-vis de la sécurité. Il fournit un cadre pour le développement de la confiance, favorise la transparence et la coopération dans la région, et renforce et est renforcé par d'autres actions menées au niveau international. L'Alliance est résolue à développer progressivement les aspects politiques, civils et militaires du Dialogue en vue de parvenir à une coopération plus étroite avec les pays qui sont ses partenaires dans ce Dialogue et de susciter un engagement plus actif de ces derniers"²⁵².

Le dialogue méditerranéen se trouve inscrit dans un processus évolutif, appelé à s'enrichir de nouveaux éléments avec le temps. L'approche coopérative de l'OTAN dans le domaine de la sécurité est un des concepts-phare qui a guidé son action depuis près de dix ans, et devait la soutenir dans le futur. Ainsi que l'a montré l'analyse de l'extension des missions de l'Alliance, ce concept exprime le rôle croissant du politique dans la stratégie de sécurité de l'OTAN qui, comme le dit Rob de Wijk, " est passé d'une Alliance militaire traditionnelle de défense collective à une organisation politico-militaire de coopération en matière de sécurité". Cette mutation apparaît comme un impératif d'adaptation à l'environnement de sécurité de l'après-guerre froide, marqué par une multitude de nouveaux risques et menaces dont la nature et la dynamique imposent le recours à de moyens politiques avant toute option militaire. Parmi ces nouveaux risques et menaces, on a vu que l'Alliance et ses responsables mentionnaient régulièrement les conséquences liées aux grands déplacements forcés de population.

²⁵¹ PRINS G., " Les défis du XXI^e siècle dans le domaine de la sécurité", *Revue de l'OTAN*, Edition web, n° 1, janvier 1997, vol.45, p. 28. <http://www.nato.int/docu/review/1997/9701-8.htm>

²⁵² *Le Concept Stratégique de l'Alliance*, op. cit., paragraphe 38.

DEUXIEME PARTIE

LES PRINCIPES A L'EPREUVE DE LA REALITE : L'OTAN ET LES PERSONNES DEPLACEES DU KOSOVO

"The conflicts in (...) Kosovo posed an immediate challenge to our values, and our interests. If we were to build a new, 21st century Europe in which human rights are respected, we had no alternative but to stand up to tyranny, to ethnic war, to mass killings, to mass rapes, to concentration camps and violent irredentism. And if we were to prevent the dangerous effects of these conflicts from spreading to our doorsteps, in the form of guns, or refugees, or political instability, we had no choice but to take action".

Lord ROBERTSON, *NATO and the Challenges of Security in the Euro-Atlantic Area, op. cit.*

" Milosevic must understand this, that we have embarked upon this action not simply because there is a strategic interest of NATO engaged, there is such an interest and I can make to you all the arguments about how important it is strategically for the NATO that we are engaged, but we have embarked on it for a simple humanitarian reason and cause and we are not going to allow Millosevic to get away with this policy of ethnic cleansing, we will defeat that policy".

Tony BLAIR, Press conference at NATO Head Quarters, 20 may 1999.

La crise du Kosovo a représenté un moment de vérité pour l'OTAN. Au Kosovo s'est joué la crédibilité et la respectabilité de l'Alliance, à travers la mise à l'épreuve des principes et concepts élaborés depuis la fin de la guerre froide. De suite de l'agression perpétrée dans la province par les forces militaires et de police serbes contre les citoyens yougoslaves d'origine albanaise, l'Europe s'est trouvée confrontée au plus grave problème de réfugiés depuis la fin de la seconde guerre mondiale. Entre début 1998 et juin 1999, plus de 1,5 million de Kosovars, fuyant les exactions les plus atroces, ont été déplacés, trouvant refuge, pour la grande majorité d'ente eux, en Albanie, en Macédoine et au Monténégro, rappelant une époque que l'on croyait à jamais révolue, tout au moins dans cette partie - ci du monde. Après le conflit de Bosnie-Herzégovine, qui réveillât de vieux démons, l'Europe prenait à nouveau conscience de sa vulnérabilité. Face à cette situation, l'OTAN a décidé de s'impliquer diplomatiquement, militairement et humanitairement, assumant un rôle moteur dans les efforts entrepris par la communauté internationale pour venir en aide aux réfugiés et ramener la paix dans cette région.

La crise du Kosovo est intervenue à un moment crucial pour l'Alliance, dont la place et le rôle dans la nouvelle architecture européenne de sécurité étaient sujet à réflexion. Symbole vivant de cette crise, les personnes déplacées ont ainsi offert à l'OTAN l'occasion d'affirmer son leadership politique et militaire dans l'architecture de sécurité européenne, d'expérimenter en grandeur nature la mutation engagée au début de la décennie 1990. La présente partie de l'étude a pour objectif d'analyser la stratégie déployée par l'Alliance face aux personnes déplacées du Kosovo. Les déclarations de Lord Robertson et de Tony Blair citées en entrée ont le mérite de mettre en évidence la double dimension qu'a revêtu l'action de l'OTAN au Kosovo. La première est une dimension de sécurité humaine, qui s'articule autour de l'impératif de porter secours aux déplacés d'une part, et de la défense des valeurs de l'autre. La seconde est une dimension de sécurité stratégique, construite autour de l'objectif de stabilisation de la région et

d'endiguement des effets de la crise, notamment en termes de flux de réfugiés. Cette double stratégie reflète l'ambivalence du traitement de la question des personnes déplacées, qui met en œuvre de préoccupations à la fois humanitaires et stratégiques.

I. LA DIMENSION DE SECURITE HUMAINE

Le concept de sécurité humaine est devenu un thème central de la doctrine de l'OTAN. Depuis la fin de la guerre froide, la sécurité humaine s'est imposée comme un des nouveaux piliers d'une Alliance transformée. Ainsi que l'écrit Lloyd Axworthy :

"Dans cet environnement en évolution, les notions de paix et de sécurité mondiales fondées principalement sur la sécurité nationale ne suffisent plus. La plupart des conflits de ces 15 dernières années se sont produits à l'intérieur des Etats plutôt qu'entre Etats, et les victimes ont été en majorité des civils. La sûreté des personnes - la «sécurité humaine» - vient de plus en plus au premier plan dans nos définitions de la paix et de la sécurité (...) La crise du Kosovo et la réaction qu'elle a entraînée de la part de l'Alliance constituent une expression concrète du fonctionnement de cette dynamique de la sécurité humaine"²⁵³ .

En substance, le concept de sécurité humaine voudrait replacer l'humain au cœur des politiques institutionnelles. Les actions conduites dans ce cadre sont supposées obéir à un intérêt supérieur lié à l'humanité des personnes en cause, à qui il s'agit d'apporter secours et assistance. L'intérêt poursuivi ici est un intérêt de sécurité humaine. La défense des valeurs participe fondamentalement de cet intérêt. C'est au nom de la sécurité humaine que l'Alliance a principalement justifié son intervention dans la crise du Kosovo, à laquelle a été assigné, pour la première fois dans l'histoire de l'Alliance, une mission humanitaire visant à assurer protection et assistance aux personnes déplacées. A cette mission humanitaire s'est ajoutée une mission civilisatrice, censée réaffirmer les valeurs défendues par l'Alliance, et dont Milosevic, par sa politique de déplacement forcé de population, représentait l'antithèse.

1. Mission humanitaire

L'implication directe de l'OTAN dans le domaine humanitaire au Kosovo s'est faite de façon graduelle. Chronologiquement, il est possible de distinguer deux phases dans l'attitude de l'Alliance : avant et après l'échec des négociations de Rambouillet. Certes, dès le début de la crise, le déplacement forcé des Albanais du Kosovo est apparu comme une préoccupation de l'OTAN; mais, avant l'échec des négociations de Rambouillet, les Déclarations de l'Alliance sur l'évolution de la situation dans la province ne semblent pas indiquer quelque volonté d'une prise en charge humanitaire directe, même si des considérations humanitaires générales n'y sont pas absentes²⁵⁴. Les contacts

²⁵³ AXWORTHY L., *op. cit.*, p.

²⁵⁴ Ainsi dans une *Déclaration sur le Kosovo* diffusée à l'issue de la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord en session ministérielle tenue à Luxembourg, le 28 mai 1998 ; l'OTAN, après avoir relevé qu'il était "

entre pays membres de l'Alliance et les discussions initiales au sein des instances de l'OTAN paraissent s'être focalisés principalement sur les conséquences des turbulences du Kosovo en termes de stabilité régionale. Telle semble avoir été aussi la préoccupation majeure des Etats voisins du Kosovo, qui ont cherché à se prémunir contre les effets déstabilisateurs de la violence en cours dans la province serbe, en mettant notamment à profit toutes les possibilités de coopération offertes par le PPP. A titre illustratif, l'on relèvera par exemple la décision prise par l'OTAN, le 27 mars 1998, d'envoyer un groupe de huit experts en Albanie, dont l'un avait pour tâche d'aider ce pays à faire face à l'éventualité d'un afflux massif de réfugiés kosovars à ses frontières²⁵⁵. La décision du Conseil permanent de l'Alliance de commander au Groupe de coordination politique une étude de faisabilité sur le déploiement d'une ceinture de sécurité aux frontières de l'Albanie et de la Macédoine se situe aussi dans ce cadre²⁵⁶.

Jusqu'avant l'échec des négociations de Rambouillet, l'Alliance a axé l'essentiel de son action sur le plan diplomatique et la recherche d'une solution politique à la crise. Quoique cette activité diplomatique, ainsi que l'usage éventuelle de la force militaire, aient été motivés par des considérations humanitaires - mettre fin à la répression contre les populations civiles et permettre le retour des réfugiés et déplacés dans leur foyer - les réfugiés et déplacés du Kosovo ne semblent pas avoir été l'objet d'une politique humanitaire de l'Alliance²⁵⁷. Cette dernière espérait seulement que son activité diplomatique et la menace de recourir à la force permettraient de mettre fin au désastre humanitaire en cours dans la province, en facilitant notamment le déploiement sur place des opérateurs humanitaires traditionnels. Cela n'a pas empêché l'OTAN d'apporter un concours logistique sans précédent au HCR, principal coordinateur de l'action humanitaire onusienne dans la province. Le Centre euro-atlantique de coordination des réactions en cas de catastrophe (EADRCC), a ainsi mis son expertise au service du HCR dès sa création en juin 1998. Les contacts noués ont permis aux deux organisations de suivre l'évolution de la situation humanitaire au Kosovo, sans toutefois que l'OTAN ne s'engage sur le terrain humanitaire en son nom propre²⁵⁸.

C'est après l'échec des négociations de Rambouillet, le 19 mars 1999, et le début de l'opération force alliée, le 24 mars, que l'Alliance va progressivement articuler une politique humanitaire à l'égard des réfugiés et personnes déplacées du Kosovo. Pour mieux appréhender cette évolution, il convient de brosser brièvement le tableau de la situation des réfugiés et déplacés à cette période. Le début de l'opération aérienne Force alliée s'est accompagné, au sol, d'un durcissement de la répression par les forces serbes. Il en a résulté une intensification du flux de personnes déplacées en direction des Etats

particulièrement préoccupant que la récente résurgence de la violence se soit accompagnée de la création d'obstacles empêchant les observateurs internationaux et les organisations humanitaires d'accéder aux zones affectées au Kosovo", s'est limitée à rappeler qu'elle se préparait à " soutenir le HCR en cas de crise humanitaire dans la région". Communiqué de presse M-NAC-1-(98) 61, 28 mai 1998, paragraphes 1 et 5. <http://www.nato.int/docu/pr/1998/p98-061e.htm>

²⁵⁵ Nouvelles Atlantiques/ Atlantic News, Vol. 32, N° 3015, 3 juin 1998, p.2

²⁵⁶ Nouvelles Atlantiques/ Atlantic News, Vol. 32, N° 3011, 16 mai 1998, p.1

²⁵⁷ Voy. BELANZINO S., " Le soutien humanitaire de l'OTAN aux victimes de la crise du Kosovo", *Revue de l'OTAN*, Vol. 47, N°2, Été 1999, pp. 9-13. <http://www.nato.int/docu/review/1999/9902-02.htm>

²⁵⁸ Contrairement au EADRCC, qui est une structure permanente, il existe une autre instance institutionnelle non permanente, l'Unité euro-atlantique de réponse en cas de catastrophe (EADRU) qui se réunit à la demande du Conseil de partenariat euro-atlantique.

voisins. Si, deux jours après le début de la campagne aérienne, 15.000 réfugiés du Kosovo étaient encore recensés en Macédoine et près de 18.000 en Albanie, ce nombre va connaître une évolution exponentielle dans les semaines à venir, passant à 230.000 au 2 avril, pour atteindre 350.000 au 4 avril, et avoisiner les 400.000 au 6 avril²⁵⁹. A une conférence de presse donnée au quartier général de l'OTAN à Bruxelles le 14 avril 1999, Madame Sadako Ogata, Haut Commissaire des Nations Unies aux réfugiés, décrivait en ces termes l'évolution de la situation :

" I would like to start by giving you some of the numbers of refugees that have crossed over from Kosovo. The total number of Kosovars who have come to the region - Albania, Macedonia and Montenegro - is 525,000. Into Albania 314,000. Macedonia, the number I had before coming here was 116,000. Since I arrived at NATO Headquarters I have just been informed that another 1,800 - 2,000 have crossed into Macedonia and we are expect another 2,000, they have arrived by train, which is a bad symptom. I hope it is not going to be the repetition"²⁶⁰

Au 20 avril, le nombre de Kosovars ayant trouvé refuge dans les Etats voisins était estimé à 650.000, soit près du double à compter du 4 avril. Selon un rapport de l'OSCE, au 9 juin, soit un jour avant la signature de l'accord technique militaire ayant conduit à la suspension de l'opération aérienne de l'OTAN, 90% de la population albanaise du Kosovo - 1,45 million de personnes- avait été déplacé, dont près d'un million en dehors du Kosovo²⁶¹. Les chiffres ne livrent l'état de la situation que d'un point de vue quantitatif. Sur un plan qualitatif, on pouvait lire :

"Depuis l'espace aérien du Kosovo comme dans les camps de réfugiés installés en Albanie et dans l'ex-République Yougoslave de Macédoine, les forces alliées ont pu mesurer quotidiennement les terribles conséquences de l'«épuration ethnique» - l'expulsion délibérée, par la violence, de tout un peuple de sa terre natale. Même à 5.000 mètres au-dessus du Kosovo, ces conséquences n'étaient que trop évidentes: des villages désertés et détruits, des centaines de milliers de personnes lancées sur les routes de l'exode, les ruines fumantes de milliers d'habitations. Sur le terrain, le récit des sévices et des actes de barbarie - exécutions sommaires, viols organisés et violences commises sur les jeunes comme sur les vieillards - témoignait encore davantage de la campagne de terreur menée par la République fédérale de yougoslavie à l'encontre de sa minorité albanaise"²⁶².

Certains ont pris argument de l'accélération du mouvement de déplacement forcé de population tout au long de la campagne aérienne de l'OTAN pour soutenir que cette

²⁵⁹ UNHCR, *Press Release. United Nations High Commissioner for Refugees chairs emergency meeting on Kosovo refugee*. 6 April 1999. <http://www.unhcr.ch/news/pr/pr9990420.htm>

²⁶⁰ Conférence de presse tenue le 14 avril 1999 avec le Secrétaire Général de l'OTAN, Javier Solana, au siège de l'OTAN à Bruxelles. <http://www.nato.int/docu/speech/1999/s990414b.htm>

²⁶¹ Cité par Lord ROBERTSON, *Kosovo : The Real Story*, Speech, Los Angeles World Affairs Council, 6 April 2000. <http://www.nato.int/docu/speech/2000/s000406a.htm>

²⁶² CLARK W., "Quand l'usage de la force devient nécessaire : la réponse militaire de l'OTAN a la crise du Kosovo", *Revue de l'OTAN*, Edition web, vol. 47, n 2, Ete 1999, pp.14-18. <http://www.nato.int/docu/review/1999/9902-03.htm>

dernière aurait en fait contribué à l'aggravation de la situation humanitaire. Ce raisonnement quelque peu biaisé a été qualifié de révisionnisme historique par les responsables de l'Alliance, qui s'y sont vivement opposés, en se fondant notamment sur les résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU, les rapports de son Secrétaire général, et ceux des organisations humanitaires antérieurs à l'action armée de l'Alliance, décrivant l'étendue et la détresse de la situation humanitaire dans la province, présentée à plusieurs reprises comme une menace à la paix et à la sécurité régionales²⁶³. Toujours est-il que, c'est après le déclenchement de l'opération force alliée que l'Alliance va s'assigner une mission humanitaire propre en faveur des déplacés du Kosovo. Certes c'est en partie pour mettre un terme à la détresse humanitaire symbolisée par ces hordes de déplacés que l'Alliance s'était engagée dans le processus diplomatique, et va plus tard justifier le recours à la force ; mais avant le mois d'avril 1999, soit plus d'une année après le début de la crise du Kosovo, les déplacés en provenance de cette province n'ont pas été l'objet d'une politique humanitaire de l'OTAN. Qu'est-ce qui a motivé ce changement ? Pourquoi l'OTAN a-t-elle décidé de s'impliquer directement dans l'humanitaire ?

La nouvelle ligne de l'OTAN participe fondamentalement d'une quête de sens, d'identité, de légitimité, et de positionnement politique au sein de l'architecture européenne de sécurité. Après la mutation conceptuelle entamée au début de la décennie 1990, les déplacés du Kosovo offraient à l'Alliance l'occasion d'acquérir une nouvelle légitimité, de démontrer plus que jamais sa place et son rôle dans le nouvel environnement de sécurité. En décidant de s'investir directement dans le domaine humanitaire, l'OTAN pouvait faire la démonstration que les formidables ressources militaires dont elle dispose sont au service de l'homme ; qu'elles pouvaient servir non seulement à défendre des intérêts, des valeurs, mais aussi à porter secours aux personnes victimes de la violation de ces valeurs. L'image d'une Alliance déversant ses bombes sur le Kosovo, mais laissant à d'autres le soin de s'occuper des réfugiés eût été pour le moins désastreuse au sein de l'opinion publique. En intervenant dans le domaine humanitaire, l'OTAN, dont la raison d'être même a, à plusieurs reprises, été remise en question au cours de ces dernières années, pouvait gagner une certaine autorité morale et politique, en s'humanisant d'une part ; et, d'autre part, en faisant la démonstration que, dans les situations humanitaires complexes, elle était la seule, parmi les organisations intervenant sur le champ de sécurité européenne, à mobiliser des ressources militaires à même d'apporter une contribution significative à la gestion de l'urgence humanitaire. Tel est, politiquement, le sens qui se dégage de la descente de l'OTAN sur le terrain humanitaire.

Devant l'afflux massif de réfugiés en Macédoine et en Albanie, et l'immensité des besoins humanitaires, des unités du Corps de réaction rapide (ARRC) et de la Force mobile (TERRE) (FMA(T)) du Commandement allié en Europe (CAE) ont été engagées dans l'action humanitaire visant à atténuer les souffrances de centaines de milliers de réfugiés, qui risquaient par ailleurs de déstabiliser les Etats d'accueil. Au début du mois d'avril, alors que la crise humanitaire se développait de façon exponentielle, les dirigeants politiques de l'Alliance ont ordonné l'activation des forces de réaction de l'OTAN. L'ARRC, dont le déploiement en Macédoine avait commencé pendant les négociations de Rambouillet, était censé devenir, dans l'hypothèse d'un accord de paix, une force de mise

²⁶³ Voy. par exemple la Résolution 1198 du Conseil de sécurité de l'ONU. Au mois de septembre 1998, soit six mois avant le début de l'opération Allied Force, le nombre de personnes déplacées était estimé à 230.000 par le Secrétaire Général de l'ONU.

en œuvre de cet accord au Kosovo. Avec l'entrée de milliers de réfugiés en Macédoine, l'ARRC a entrepris une réorganisation urgente afin de répondre aux besoins humanitaires en présence. Les forces de l'Alliance ont ainsi assuré la distribution des denrées alimentaires, de l'eau et d'autres approvisionnements. Elles se sont également occupées, entre autres choses, de la construction des camps et abris pour les réfugiés, de la gestion du transfert aérien de secours, du déchargement et de l'entreposage immédiat des cargaisons de secours, et du transport de personnes à l'écart des zones frontalières. Il convient ici de relever que, des le début de la phase d'urgence, le HCR s'était tourné vers l'OTAN pour lui demander de prendre en charge une partie des tâches qui dépassaient largement les capacités opérationnelles des organisations humanitaires présentes sur le terrain²⁶⁴. Plus tard, La FMA(T) va installer son quartier général en Albanie et, dans le cadre de ce qui deviendra l'opération Allied Harbour, elle prendra le contrôle des forces nationales venant au secours des déplacés du Kosovo²⁶⁵.

Si, pendant la période antérieure au 23 mars 1999, qui marque le début de la campagne aérienne, l'Alliance se contentait essentiellement d'appuyer le travail des organisations humanitaires; elle va maintenant elle même fournir directement aux déplacés un certain nombre de prestations humanitaires, prendre pied dans le domaine humanitaire. L'opération Allied Harbour, fer de lance de l'action humanitaire de l'OTAN après le 23 mars, symbolise bien cette évolution. Forte de près de 8.000 militaires stationnés en Albanie dans le cadre de la FMA(T), Allied Harbour représente "la première opération de l'OTAN spécifiquement conçue pour une mission humanitaire"²⁶⁶. Elle marque, de façon formelle, le début de l'OTAN dans le domaine humanitaire. Cet ancrage humanitaire s'est poursuivi avec la Force de mise en œuvre de la paix au Kosovo (KFOR), dont le déploiement a commencé dès le 12 juin, immédiatement après le retrait des forces serbes. La KFOR, dont le but ultime vise "le retour des réfugiés dans des conditions de sécurité" renferme une importante composante humanitaro-civile appelée à prendre en charge les besoins énormes de la province afin d'assurer la réussite de la phase post-conflit. Comme le dit l'ambassadeur Sergio Balanzino :

"Les forces de l'OTAN sont pleinement conscientes de l'absence totale, dans cette province ravagée, des structures et systèmes civils et économiques qu'implique une vie normale, et elles sont prêtes à s'occuper de ce problème. Pour rétablir des conditions de vie acceptables au Kosovo, il faut assurer le sauvetage immédiat des personnes qui se sont terrées sur les collines et dans les forêts dans d'effroyables conditions, instaurer l'ordre public et une administration civile, et reconstruire une infrastructure dévastée"²⁶⁷

Deux ans après le déploiement de la KFOR, l'OTAN a accompli au Kosovo d'importantes tâches humanitaires, qui donnent la mesure de ses capacités opérationnelles

²⁶⁴ Voy. BELANZINO S., *op. cit.*

²⁶⁵ Voy. CLARK W., *op.cit.*

²⁶⁶ BELANZINO S., *op.cit.*, p. Allied Harbour fut approuvé par le Conseil le 15 avril 1999.

²⁶⁷ *Idem*, p.

en la matière²⁶⁸. Toutefois, l'intervention directe de l'OTAN dans le domaine humanitaire ne va pas de soi. Elle suscite d'importantes interrogations parmi lesquelles deux se révèlent centrales : l'OTAN est-elle devenue une agence humanitaire ? Comment gère-t-elle l'ambivalence du militaire dans l'humanitaire ?

Certains chercheurs estiment que l'OTAN serait devenue aujourd'hui non seulement une alliance militaire et diplomatique, mais aussi une agence humanitaire, en ce sens ce qu'elle agirait directement dans le domaine humanitaire²⁶⁹. Si, comme les développements précédents l'ont montré, l'OTAN s'est investie d'une mission humanitaire ; affirmer, à la suite l'expérience du Kosovo, qu'elle serait devenue une agence humanitaire paraît trop osé. Les responsables de l'Alliance reconnaissent les limites de l'organisation dans ce domaine, et conçoivent fondamentalement son rôle comme temporaire et subsidiaire : "Dans la planification de toutes les opérations CIMIC de l'OTAN, il est bien entendu qu'une fois satisfaits les besoins immédiats, les organisations civiles sont les mieux placées pour poursuivre toutes les actions humanitaires"²⁷⁰. L'OTAN est donc appelée à intervenir dans la phase d'urgence humanitaire, quand ses ressources militaires peuvent le mieux faire la différence et permettre une gestion efficace de la situation. Il n'est pas dans son rôle de s'installer, comme les opérateurs traditionnels, dans la routine humanitaire.

L'action humanitaire de l'OTAN n'est pas allée de soi. Elle a été quelque peu contestée par les opérateurs humanitaires traditionnels, qui ont reproché à l'Alliance l'ambivalence de sa position. En effet, dans les domaines humanitaires, les acteurs sont censés ne pas poursuivre un intérêt propre, mais agir pour le seul bien des personnes au secours desquelles ils volent. Or, l'OTAN n'a pas caché qu'en intervenant dans la crise du Kosovo elle poursuivait dans le même temps des objectifs stratégiques. La force militaire a été mise à la fois au service de l'humanitaire et du stratégique. Ainsi, si une partie de la machine militaire de l'OTAN a été responsable, à partir du ciel, de grosses bavures, dites "dommages collatéraux", qui ont entraîné la mort de plusieurs réfugiés ; une autre était censée, au sol, assurer protection et assistance à ces mêmes réfugiés²⁷¹. La difficulté de la position dans laquelle s'est trouvée l'OTAN ne lui est pas propre. Elle tient à une manière d'opposition ontologique entre l'humanitaire et le militaire ; celui-ci, contrairement à celui-là, étant fondamentalement orienté vers la poursuite d'un intérêt propre. On en vient ainsi facilement à douter de la sincérité du militaire dans l'humanitaire. Face à cette position ambivalente, l'Alliance s'est attachée à faire passer le message de la compatibilité entre le militaire et l'humanitaire, en insistant sur le bénéfice que celui-ci pourrait tirer de celui-là²⁷². Si certaines organisations humanitaires traditionnelles reconnaissent la

²⁶⁸ Les forces de l'OTAN ont réalisé par exemple la reconstruction d'une bonne partie des infrastructures de circulation de la province : ponts, réseau routier. Il faudrait ajouter à ce volet un important travail de déminage.

²⁶⁹ Voy. HUYSMANS J., Kosovo, *Population Flows, and the Questions of Security*, Final Report, Nato Fellowship, 13 September 2000, p.8. Sur le web, <http://www.nato.int/acad/fellow/98-00/huysmans.pdf>

²⁷⁰ BELANZINO S., *op.cit.*, p.

²⁷¹ Le bombardement d'un groupe de réfugiés à Korisa en mai 1999 fut une démonstration tragique de l'ambivalence de l'action de l'OTAN. *Nouvelles Atlantiques/ Atlantic news*, vol. 33, n°3109, 19 mai 1999, p. 2.

²⁷² " It [the military action] will be directed towards disrupting tge violent attacks being committed by the Serb Army and the Special Police Forces and weakening their ability to cause furttther humanitarian catastrophe. Our objective is to prevent more human suffering and more repression and violence against the

contribution des militaires dans l'humanitaire, elles insistent en même temps sur les limites de l'aide militaire et les contradictions qu'elle véhicule :

" Si l'armée peut apporter une contribution précieuse en soutenant et en protégeant les actions humanitaires, il est clair que son implication dans des situations de conflit interne et de déplacement de population ne constitue pas une panacée dans la recherche de solutions aux problèmes des réfugiés (...) S'il est légitime de faire appel à l'armée pour aider à la mobilisation rapide dans des opérations de secours à des réfugiés, celle-ci ne peut se substituer aux partenaires gouvernementaux et non gouvernementaux sur lesquels le HCR s'est toujours appuyé"²⁷³.

De ce constat, il ressort que, en s'investissant dans l'humanitaire, l'OTAN a pris pied dans un domaine où la présence de l'élément militaire n'est pas souhaitée, même si elle peut s'avérer indispensable dans certaines circonstances particulières relevant de l'urgence.

2. Mission civilisatrice

Le thème des valeurs est au cœur de l'œuvre de rénovation entreprise par l'Alliance depuis 1990. Le renforcement et la défense d'une communauté euro-atlantique des valeurs sont devenus des pièces centrales de la nouvelle doctrine de l'OTAN. Ainsi que l'énonce le concept stratégique de Washington :

"Sur la base des valeurs communes que constituent la démocratie, les droits de l'homme et le règne du droit, l'Alliance s'attache depuis sa création à assurer un ordre pacifique juste et durable en Europe"²⁷⁴.

Pour assurer le renforcement et l'expansion de ces valeurs, l'Alliance a développé un certain nombre d'instruments politico-diplomatiques dont la trilogie repose sur le partenariat, le dialogue, et la coopération. Elle entend ainsi démontrer que ses intérêts vont au-delà de la simple défense de ses membres. C'est au nom des valeurs que l'OTAN a justifié son intervention au Kosovo. Les réfugiés et personnes déplacées, dont toute la tragédie symbolisait la méconnaissance, au cœur de l'Europe, des valeurs que l'Alliance situe désormais au centre de son action, ont placé les autorités de l'Alliance devant un dilemme : agir ou se trahir. L'ancien Secrétaire Général Javier Solana en résume la substance en ces termes :

" The events in Kosovo changed our focus. Suddenly, we were faced with an unexpected choice: we had to decide whether the notion of common values is only rhetorical flourish or whether it carries real meaning. We made our choice. We decided that values do not only have to be preached, but upheld. That is why

civilian population of kosovo..." Javier Solana, *Press Statement*, 23 March 1999. <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-043e.htm>

²⁷³ HCR., *Les réfugiés dans le monde* (1995), p.130.

²⁷⁴ *Le Concept Stratégique de l'Alliance*, op.cit., paragraphe 6.

the Allies supported the effort to achieve a diplomatic solution to the crisis in Kosovo. Indeed, the Rambouillet talks were largely the result of the patient and persistent diplomacy of Allied nations. But it is also why the Alliance opted to use military force against the Yugoslav security forces and the government in Belgrade, once these negotiations had failed"²⁷⁵.

C'est donc au nom de la défense des valeurs que l'OTAN a, en partie, justifié les trois phases qui ont ponctué son action au Kosovo : l'engagement diplomatique, l'usage de la force militaire, et l'apport humanitaire. L'Alliance a cherché à présenter son action comme mue non par des intérêts propres, mais par une idée supérieure de l'homme, par le bien, par la croyance aux valeurs fondatrices de la civilisation occidentale, et dont Milosevic représentait l'antithèse :

"What we have seen in Kosovo in the last few days is a direct challenge to all the values on which we are building our new undivided Europe. Milosevic and his government are the antithesis of all we value. So, we cannot tolerate the behaviour of a more barbarous age in a Europe which is striving towards a more united and more enlightened future. Our cause is just one. It is our duty to fulfil it"²⁷⁶

Les militaires de l'OTAN seraient-ils devenus de nouveaux croisés ? La question mérite d'être posée. Elle met en avant le problème de la légitimité de l'usage de la force militaire pour soutenir l'expansion des valeurs auxquelles on croit. Dans le cas du Kosovo, cette controverse s'est éteinte car les hordes de réfugiés que l'Alliance a pris sous sa protection contre les forces de Belgrade, ont contribué à légitimer son action en donnant un ancrage humain à la défense des valeurs. La défense des valeurs apparaissait dès lors comme la défense des réfugiés, dont le retour dans leur foyer était posé comme le but ultime de l'engagement de l'Alliance.

Cet engagement sous la bannière des valeurs n'a pas été facile à tenir à toutes les phases de la crise. Les nombreux dommages collatéraux et tragiques bavures qui ont émaillé les frappes aériennes de l'Alliance l'ont par moment mise en porte-à-faux avec l'idéal qu'elle était censée défendre. Amnesty international s'est souvent fait l'écho des préoccupations de violation des règles fondamentales de droit international humanitaire (attaques indiscriminées, disproportionnées...) face auxquelles les autorités de l'Alliance n'ont pu que difficilement cacher leur malaise²⁷⁷. Ces observations indiquent que la mission civilisatrice n'est pas une tâche aisée. Elle invite notamment l'OTAN à un plus grand respect de la légalité internationale, et l'expose à plus de critiques. En mettant en avant le thème des valeurs dans son engagement en faveur des déplacés du Kosovo, l'Alliance a inscrit son action dans une dimension morale, sur fond de la lutte du bien contre le mal, des civilisés contre les barbares, de la lumière contre les ténèbres²⁷⁸. Cet

²⁷⁵ SOLANA J., *Why the Allies stand firm in the defence of values*, op.cit.

²⁷⁶ SOLANA J., *Press Statement*, 1 avril 1999.

²⁷⁷ Amnesty International, *Amnesty International concerns relating to NATO Bombings*, News Release, EUR 70/69/99, 18 mai 1999. <http://www.amnesty.org/news/1999/47006999.htm>

²⁷⁸ "To stand idly by while a brutal campaign of forced deportation, torture and murder is going on in the heart of Europe would have meant declaring moral bankruptcy", SOLANA J., *Why the Allies stand firm in the defence of values*, op. cit.

engagement moral lui impose de se garder de segmenter son action, d'éviter tout relativisme qui ne ferait que brouiller le message dont elle entend désormais être porteuse.

II. LA DIMENSION DE SECURITE STRATEGIQUE

Tout au long de la crise du Kosovo, l'OTAN a cherché à présenter son action comme répondant essentiellement à un intérêt de sécurité humaine. Il s'agissait là sans doute d'une stratégie médiatique tendant à s'assurer les faveurs de l'opinion, dont on connaît le poids dans l'issue des batailles modernes à l'heure de l'information globale. Cette politique médiatique a mis en arrière plan, et presque fait oublier, le fait que l'OTAN a poursuivi deux ordres d'intérêts : un intérêt de sécurité humaine, et un intérêt de sécurité stratégique. Les personnes déplacées ont été soumises à ces deux ordres d'intérêts, suscitant à la fois un grand élan humanitaire, et la crainte de déstabilisation régionale. L'action humanitaire et militaire de l'Alliance au Kosovo a été mise au service de ces deux sphères d'intérêts. Devant un public éclectique, Lord Robertson a livré en ces termes l'intérêt et les objectifs géostratégiques poursuivis par l'Alliance au Kosovo :

"Indeed, it is worth taking a moment to contemplate the implications of not taking action against Milosevic and his thugs. First, we would have guaranteed turmoil and undermined the security balance in Southeast Europe for years, if not decades. One million refugees would have been stranded in neighbouring countries; the conflict would have simmered, and likely spread; Milosevic would have turned his attention to other parts of his shrinking country; and the entire region would have dramatically suffered both economically and politically. The ripple effects from the instability could, like the scattered refugees, have spread to all the Continent. And the same slick commentators would be telling NATO we should have acted. That is why this conflict did, and indeed still, matters to our interests. Kosovo is a small place, but it sits at a very strategic point -- between Europe, Asia and the Middle East, at the meeting place of Islam and Christianity. Just south of Kosovo are two NATO allies, Greece and Turkey; to the north, new NATO members in Central Europe. And all around Kosovo there are small countries struggling with the transition to democracy and market economy"²⁷⁹.

Il ressort de cette déclaration du Secrétaire Général de l'OTAN que, sur le pan de la sécurité stratégique, l'action de l'Alliance au Kosovo a poursuivi une mission de stabilisation régionale, et une mission d'endigement des effets du conflit, notamment sous la forme de réfugiés.

²⁷⁹Lord ROBERTSON, *Kosovo : The Real Story*, *op.cit.*

1. Mission de stabilisation

Dès le début de la crise du Kosovo, les autorités de l'Alliance ont exprimé avec force leur intention de veiller à ce que la politique conduite par Milosevic dans cette province ne vienne déstabiliser le sud-est de l'Europe. Ainsi, à l'issue de la réunion du CAE du 11 juin 1998, les ministres de la défense de l'Alliance se disaient "particulièrement préoccupés par le nombre des réfugiés et des personnes déplacées", et exprimaient la détermination de l'OTAN "à contribuer aux efforts en faveur de la stabilité et de la sécurité dans les pays voisins, en accordant une attention particulière à l'Albanie et à l'ex-République yougoslave de Macédoine"²⁸⁰. Ces préoccupations trouveront un écho dans les Résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU, et les rapports du Secrétaire général qui jugeaient l'évolution de la situation au Kosovo comme représentant une menace pour la paix et la sécurité régionale. Dans sa Résolution 1198, le Conseil de sécurité se montrait

"Gravely concerned at the recent intense fighting in Kosovo and in particular the excessive and indiscriminate use of force by Serbian security forces and the Yugoslav Army which have resulted in numerous civilian casualties and, according to the estimate of the Secretary-General, the displacement of over 230,000 persons from their homes."

"Deeply concerned by the rapid deterioration in the humanitarian situation throughout Kosovo, alarmed at the impending humanitarian catastrophe as described in the report of the Secretary-General, and emphasising the need to prevent this from happening"²⁸¹.

Aussi bien dans l'analyse politique onusienne que dans celle de l'Alliance, c'est essentiellement à travers les effets déstabilisateurs attribués à l'exode massif de réfugiés dans les pays voisins que la crise du Kosovo sera qualifiée de menace à la paix et à la sécurité régionale :

"Finally, we acted to prevent a further destabilisation in the Balkans. (...) It was to stop Milosevic from writing the final chapter in his campaign for the systematic depopulation of Kosovo that NATO decided it could no longer postpone military action. It would not be the first time that a regional crisis in the Balkans turned into something far bigger and nastier. With several hundreds of thousands of refugees being driven into neighbouring countries by Milosevic's brutal actions, the entire region faces a serious threat of general conflict. Those neighbouring countries, which themselves face serious political and economic problems, have long reached the limits of their ability to cope with this exceptional burden. In short, if Belgrade's policy of deliberate displacement of the Kosovo-Albanians

²⁸⁰ *Déclaration sur le Kosovo*, diffusée à l'issue de la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord en session des ministres de la défense, Communiqué de presse M-NAC-D-1 (98) 77, 11 juin 1998, paragraphes 1 et 3. <http://www.nato.int/docu/pr/1998/p98-077e.htm>

²⁸¹ Il convient de relever que la Résolution 1198 est intervenue six mois avant le début de l'opération Allied Force.

were not energetically opposed, even more instability and bloodshed would have been the result"²⁸².

Pour afficher sa volonté de parer à toute velléité de déstabilisation de la région, l'Alliance a organisé un exercice de ses forces aériennes dès juin 1998, une escale au port de Durres de la Force navale permanente de la Méditerranée le mois suivant, ainsi que deux exercices régionaux du PPP en août et septembre 1998. Bien avant la phase critique de la crise, l'OTAN va ainsi déployer en l'Albanie et en Macédoine, pays engagés dans le PPP, des forces qui constitueront par la suite le noyau dur de son action après avril 1999²⁸³. Le mécanisme de PPP se révélera un instrument important dans la mission de stabilisation de la région. Premièrement, il aura permis à l'Alliance de s'assurer de la collaboration d'un certain nombre de pays de la région, ce qui a largement facilité la projection de ses forces, qui autrement eût été quelque handicapée. La contribution des partenaires est unanimement saluée : "Without it[PPP], we would have had to work from scratch"²⁸⁴. Deuxièmement, il aura permis aux partenaires placés en première ligne dans cette crise - l'Albanie et la Macédoine - de s'assurer de l'aide et du soutien politique de l'Alliance afin d'éviter toute déstabilisation.

En considérant le déplacement massif de population comme le facteur déstabilisateur, il est intéressant de voir comment l'action militaire de l'OTAN, aussi bien que son action humanitaire, auront servi l'objectif de stabilisation de l'Alliance. En s'attaquant au dispositif militaire serbe, l'opération Allied Force visait à mettre un terme aux exactions dont étaient victimes les albanais du Kosovo, tarissant ainsi à la source les flux de réfugiés qui risquaient de mettre à mal la stabilité de l'Albanie et de la Macédoine dont l'Alliance s'était portée garante dès le début de la crise. Il en allait de la crédibilité du PPP. Même si l'on a plutôt observé une augmentation des flux de réfugiés dans les semaines qui ont suivi le déclenchement de l'opération Allied Force, cette dernière semble en tout cas avoir permis d'éviter la dépopulation entière de la province, mettant ainsi en échec l'objectif de déstabilisation concocté de longue date par Milosavic.

Pour sa part, à travers une impressionnante mobilisation humanitaire, l'opération Allied Harbour aura permis de soulager l'Albanie et la Macédoine d'une présence excédant largement leurs capacités nationales d'accueil, et qui aurait pu fragiliser une situation économique, politique et sociale déjà précaire²⁸⁵. La vaste opération de réinstallation de certains réfugiés vers les pays membres de l'Alliance participe aussi de la

²⁸² SOLANA J., *Why the Allies stand firm in the defence of values*, op. cit.

²⁸³ Voy. CLARK W., op.cit.

²⁸⁴ Lord ROBERTSON, *Peacekeeping and conflict prevention: what risks and threats in Geopolitics in the future?*, Lecture at Conference "The transatlantic Century", Aspen Institute, Philip Morris Institute, Rome, 13 January 2000. <http://www.nato.int/docu/speech/2000/s000113a.htm>

²⁸⁵ " Those neighbouring countries, which themselves face serious political and economic problems, have long reached the limits of their ability to cope with this exceptional burden. In short, if Belgrade's policy of deliberate displacement of the Kosovo-Albanians were not energetically opposed, even more instability and bloodshed would have been the result", SONANA J., *Why the Allies stand firm in the defence of values*, op. cit.; " This[humanitarian assistance] helped alleviate the enormous pressure being put on the very fragile economies and political structures of our two key Partners in the region", Lord ROBERTSON, *Peacekeeping and conflict prevention: what risks and threats in Geopolitics in the future?*, op.cit.

même préoccupation²⁸⁶. Si l'humanitaire a permis d'assurer protection et assistance aux populations déplacées, il a également été mis au service de l'objectif stratégique visant la stabilisation du flanc sud-est de l'Europe, avec une considération particulière pour les deux pays partenaires en pointe, l'Albanie et la Macédoine, qui auront également été des éléments essentiels dans la mission d'endiguement des flux de réfugiés vers les pays membres de l'Alliance.

2. Mission d'endiguement

Dans la gestion de la crise du Kosovo, les dirigeants de l'Alliance ont très tôt manifesté leur préoccupation face à la perspective de voir les effets de cette crise - notamment sous la forme de réfugiés - atteindre le territoire de leurs pays :

"And if we were to prevent the dangerous effects of these conflicts from spreading to our doorsteps, in the form of guns, or refugees, or political instability, we had no choice but to take action"²⁸⁷.

"The ripple effects from the instability could, like the scattered refugees, have spread to all the Continent"²⁸⁸.

Pour répondre à cette préoccupation, l'action humanitaro-militaire de l'OTAN a poursuivi une mission d'endiguement visant à circonscrire territorialement les effets du conflit en mettant les pays de l'Alliance à l'abri de hordes de réfugiés dont la présence y était pour le moins souhaitée. En effet, les pays d'Europe occidentale, qui représentent la majorité des membres de l'Alliance, considèrent aujourd'hui que leurs dispositifs d'accueil de réfugiés ont atteint les limites de fonctionnement, et qu'ils ne pourraient en tout cas faire face à un afflux massif de réfugiés. En outre, les opinions publiques européennes, quoique solidaires de la cause des réfugiés et soutenant l'assistance humanitaire dans les régions en crise, semblent pour le moins disposées à accepter le principe d'un accueil massif de réfugiés sur le territoire national. D'où la nécessité, pour l'Alliance, d'endiguer les flux de réfugiés par l'établissement d'un cordon de sécurité autour de l'Albanie et de la Macédoine :

"First, we isolated the conflict. As soon as the situation worsened in 1998 we undertook measures to stabilise the immediate neighbourhood. Preventive deployments in FYROM and exercises in Albania clearly demonstrated our determination not to allow the conflict to spread"²⁸⁹.

²⁸⁶ Répondant aux appels pressants du HCR et du gouvernement de Skopje, les pays de l'OTAN ont offert d'accorder l'asile temporaire à plus de 110.000 réfugiés kosovars se trouvant dans l'ex-République yougoslave de Macédoine. Ils ont fourni des aéronefs permettant de transporter plus de 60.000 personnes vers les 19 Etats membres de l'Alliance. Les pays partenaires ont également répondu en fournissant un asile temporaire à plus de 10.000 réfugiés. Comme le dit l'ambassadeur BELANZINO, *op.cit.*, " Cette action a permis d'apporter à Skopje un certain degré de sécurité et de stabilité...".

²⁸⁷ Lord ROBERTSON, *NATO and the Challenges of Security in the Euro-Atlantic Area*, *op.cit.*

²⁸⁸ Lord ROBERTSON, *Kosovo : The Real Story*, *op.cit.*

²⁸⁹ Lord ROBERTSON, *Peacekeeping and conflict prevention : what risks and threats in Geopolitics in the future ?*, *op. cit.*

La mission d'endiguement des flux de réfugiés vers le territoire de l'Alliance s'est appuyée sur une double stratégie de protection et d'assistance préventive. Il faut ici indiquer que le concept de " prévention" s'applique au second degré. Il s'agit, non pas tant d'empêcher les réfugiés de quitter leur pays d'origine, mais de les empêcher de partir d'un premier pays d'asile, situé aux abords immédiats d'une zone de conflit, vers un second. En l'espèce, il s'agissait pour l'OTAN d'assurer protection et assistance aux réfugiés en Albanie et en Macédoine afin qu'ils ne soient tentés de poursuivre plus loin leur route. Dès lors que aide et protection leur étaient apportées dans ces pays, les réfugiés n'avaient plus aucune raison de les rechercher dans les pays membres de l'Alliance. Il semble que l'aide humanitaire et la présence militaire de l'OTAN en Albanie et en Macédoine aient atteint l'objectif stratégique d'endiguement des flux de réfugiés, en stoppant le mouvement de déplacement qui autrement eût touché le territoire de l'Alliance. En effet, très peu de réfugiés kosovars sont arrivés dans les pays membres de l'Alliance de façon désordonnée ; ceux qui y ont trouvé asile ont été, pour l'essentiel, accueillis sous statut de protection temporaire dans le cadre de la campagne de réinstallation mise en œuvre par les membres de l'OTAN. Ce faisant, ces derniers gardaient la maîtrise des flux de réfugiés, plutôt que de les subir ; n'acceptant que les proportions susceptibles de ne pas compromettre les fondamentaux sociaux, politiques et économiques de leurs sociétés, et qui représentent des paramètres essentiels dans la nouvelle articulation du concept de sécurité nationale.

CONCLUSION

L'ère de l'après- guerre froide s'est accompagnée de la redefinition de la notion de sécurité, qui se veut désormais globale. En plus de la traditionnelle dimension militaro-stratégique, la nouvelle approche de la sécurité s'intéresse à un faisceau de facteurs économiques, politiques, sociaux, et environnementaux, considérés comme menaçant la paix et la sécurité. La présente étude aura montré comment, parmi ces facteurs, le déplacement forcé de population - qui a pris de proportions considérables dans de nombreux conflits ayant éclaté de par le monde depuis la fin de la guerre froide - était de plus en plus présenté, autant dans la doctrine que dans la pratique internationale, comme une nouvelle menace au vu de ses effets déstabilisateurs sur les pays d'asile et les équilibres régionaux. L'axe central de la recherche a consisté d'une part à voir si l'OTAN, dans son processus de mutation conceptuelle entamé au début des années 1990, avait intégré la question du déplacement force de population ; d'autre part, à analyser son action au Kosovo à la lumière de ce nouveau paradigme de sécurité.

Sur le plan conceptuel, l'étude de nombreux documents qui ont accompagné l'émergence du nouveau concept stratégique de l'Alliance a mis en évidence la volonté de l'organisation de s'adapter et de répondre au nouvel environnement de sécurité, caractérisé par une multitude de risques et menaces non militaires susceptibles de peser sur la sécurité de l'Alliance, qu'il importe dès lors de poursuivre par des moyens plus adaptés à la nature de ces nouveaux risques au rang desquels l'Alliance n'a pas manqué d'épingler les conséquences attachées au déplacement massif de population. Le réajustement conceptuel de l'Alliance a abouti à l'élargissement de son rôle et de ses responsabilités au sein de l'espace euro-atlantique. Les nouvelles activités de l'Alliance dans les domaines de la prévention et de la gestion des conflits, du maintien de la paix, du dialogue, de la coopération et du partenariat, ainsi que de l'aide humanitaire, traduisent sa vision de la sécurité et le rôle qu'elle entend désormais jouer dans une Europe certes débarrassée de la menace soviétique, mais confrontée à de nouveaux défis face auxquels vigilance s'impose.

Sur le plan pratique, l'analyse de l'action de l'OTAN au Kosovo aura permis de suivre comment, confrontée à la plus grande crise de réfugiés qu'ait connu l'Europe depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, l'organisation militaire a donné corps au nouveau concept stratégique. Au Kosovo s'est jouée la crédibilité de l'OTAN, sa place dans l'architecture européenne de sécurité, sa raison d'être face à la disparition de l'Alliance concurrente à l'Est. En ce sens, il n'est pas exagéré d'affirmer que les déplacés du Kosovo auront offert à l'OTAN l'occasion de se révéler à elle-même. En effet, c'est quand vient l'heure de passer des principes à la réalité, de rester soi ou de se renier, que se révèlent les hommes vrais. Il en est de même, dans une certaine mesure, des alliances.

Pour relever le défi posé par cette situation, l'action de l'OTAN à l'égard des déplacés du Kosovo a revêtu une double dimension. La première est une dimension de sécurité humaine, qui place l'homme au cœur de l'action de l'Alliance ; cependant que la seconde est une dimension de sécurité stratégique, qui s'appuie davantage sur des considérations d'intérêts propres. Dans sa première dimension, l'action de l'Alliance a poursuivi d'abord une mission humanitaire, qui a vu l'Alliance, pour la première fois de

son histoire, prendre pied directement dans le domaine humanitaire à travers l'opération Allied Harbour, qui a assuré protection et assistance aux milliers de réfugiés chassés du Kosovo. L'OTAN a ensuite articulé une mission civilisatrice visant la défense, la réaffirmation des valeurs auxquelles elle croit, et qui étaient foulées au pied par le régime de Belgrade dans son entreprise de dépopulation du Kosovo. L'engagement politico-diplomatique de l'Alliance aux négociations de Rambouillet, son opération Allied Force, ainsi que l'apport même de l'assistance humanitaire, auront été placés par l'Alliance sous le signe des valeurs occidentales dont Milosevic représentait l'antithèse. Il convient de relever que cette référence aux valeurs, avec toute la connotation morale qu'elle véhicule, n'a pas été facile à tenir à toutes les phases de l'engagement de l'Alliance, surtout quand l'argument technique de "dommage collatéral" devenait un peu court avec la multiplication des bavures, qui indiquaient une violation du droit international humanitaire.

Dans sa deuxième dimension, l'action de l'OTAN s'est structurée autour des préoccupations plus intéressées. Elle s'est vue assigner une mission de stabilisation régionale et une mission d'endiguement des flux de réfugiés. Il faudrait cependant observer que, si la dimension de sécurité humaine a constamment été mise en avant par les autorités de l'Alliance, la dimension de sécurité stratégique est quelque peu demeurée à l'ombre, tout au moins pour le grand public. L'Alliance a cherché à présenter son action comme étant mue essentiellement par des considérations désintéressées. L'intérêt stratégique de l'Alliance visait d'abord à empêcher la déstabilisation de l'Albanie et de la Macédoine par les flux de réfugiés que Milosevic y dirigeait. Si les frappes aériennes ont cherché à stopper les actions à l'origine de ces flux, l'apport de l'aide humanitaire et la présence des forces militaires de l'Alliance a permis de soulager ces pays d'un poids qui, autrement, eût mis à mal leur fragile équilibre interne. De la réussite de cette mission de stabilisation dépendait, dans une certaine mesure, l'avenir du PPP. A travers l'examen de cette première mission, comme de la seconde, l'on a vu comment l'humanitaire a été mis au service des objectifs stratégiques. L'Alliance a joué de différentes notes, se trouvant dans une position ambivalente qu'il n'a pas toujours été aisée de tenir. L'action de l'OTAN dans ces pays visait aussi, dans une perspective plus large, à endiguer les flux de réfugiés vers le territoire de l'Alliance où ils n'étaient pas souhaités. L'apport de l'aide et de la protection aux abords de la zone de conflit a eu pour effet de briser le mouvement de déplacement, et de le réorienter vers le Kosovo aussitôt après la conclusion de l'accord militaire technique du 9 juin 1999, l'Alliance prenant plus tard la tête de la KFOR afin de réaliser la promesse faite aux kosovars de leur donner "la possibilité de rentrer chez eux et de vivre dans la paix et la sécurité"²⁹⁰. La première partie de la promesse a sans doute été tenue. Quant à la seconde, elle dépend davantage des kosovars eux-mêmes, toutes ethnies confondues.

²⁹⁰ *Déclaration sur le Kosovo*, publiée par les chefs d'Etat et de gouvernement à la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord tenue à Washington les 23 et 24 avril 1999, Communiqué de presse S - (99) 62, 23 avril 1999, paragraphe 4. <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-062f.htm>

BIBLIOGRAPHIE

Afin de faciliter la recherche des références citées par le nom de l'auteur, la bibliographie est alphabétique sans distinction entre traités, monographies et articles. Elle ne reprend pas les documents officiels, cités intégralement en note, ni certaines références citées occasionnellement.

ALLAND D., "Le dispositif international du droit de l'asile", in Société française pour le droit international, *Droit d'asile et des réfugiés*, Colloque de Caen, Paris, Pedone, 1997, pp.13-81.

BARUTCISKI M., -" The Reinforcement of Non-Admission policies and the Subversion of the UNHCR: Displacement and Internal Assistance in bosnia Hercegovinia (1992-94)", *IJRL*, 1996, pp.

-" Tensions between the refugee concept and the IDP debate", *Forced Migration Review*, december 1998, pp.11-14.

BEDJAOUI M., -" Le droit humanitaire à l'ère des ruptures des consensus nationaux et internationaux. Rapport à la Commission indépendante sur les questions humanitaires internationales", *La guerre d'aujourd'hui. Le défi humanitaire*, Nancy, Berger-Levrault, Coll."Mondes en devenir", 1986, pp.15-71.

-" Du contrôle de légalité des actes du Conseil de sécurité", in *Nouveaux itinéraires en droit*, Hommage à F. RIGAUX, Bruxelles, Bruylant, 1993, pp.69-110.

BETTATI M., -"L'ONU et l'action humanitaire", *Politique étrangère*, 1993/3, pp.641-658.

-" Intervention, ingérence ou assistance ?", *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, n° 19, 1994, pp.307-358.

-*Le droit d'ingérence. Mutation de l'ordre international*, Paris, Odile Jacob, 1996.

BOLESTA-KOZIEBRODSKI L., *Le droit d'asile*, Leyden, Sijthoff, 1962.

BUGNION F., *Le Comité international de la croix rouge et la protection des victimes de la guerre*, Genève, CICR, 1994.

CARLIER J-Y., -*Droits des réfugiés*, Gand, E. Story-Scientia, 1989.

- CARLIER J-Y., VANHEULE D. (Ed.), *L'Europe et les réfugiés : un défi?*, The Hague, Kluwer Law International, 1997.
- CASSAN H., " Les organisations internationales et les réfugiés. Les nouvelles politiques juridiques institutionnelles", in *Société française pour le droit international*(1997), pp 155-196.
- CASTLES S., MILLER M., *The Age of Migration : International Population Movements in the Modern World*, London, Macmillan, 1993.
- CHALOKA BEYANI , "State Responsibility for the Prevention and Resolution of Forced Population Displacements in International law", *IJRL*, Special Issue, 1995, pp.130-147.
- COHEN R.," Recent trends in protection and assistance for internally displaced people", in HAMPTON J.(Ed.), *Internal Displaced People. A Global Survey*, London, Earthscan, 1998, pp. 3-9.
- COLES GERVASE J.L., -"Approaching the refugee Problem Today", in LOESHER G., MONAHAN L.(Ed.), pp.373-410.
 -"Changing Perspectives of Refugee Law and Policy", in GOWLLAND -DEBBAS V., SAMSON C. (Ed.), pp.31-45.
 -" State Responsibility in Relation to the Refugee Problem with particular reference to the State of Origine — A Study", 1993, 180 p., non publié.
- COMBACAU J., " Le chapitre VII de la charte des Nations Unies : résurrection ou métamorphose?", in *Les nouveaux aspects du droit international*, Rencontres internationales de la Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales de Tunis, Paris, Pedone,1994, pp.139-158
- COMBLIN C., *Les réfugiés, instruments politiques dans le tiers monde*, Les dossiers du GRIP, n° 202, juin 1995.
- Comité international de la croix rouge, *Personnes déplacées à l'intérieur de leur pays*, Rapport du Symposium, Genève, 1996.
- CORTEN O., KLEIN P., - "Droit d'ingérence ou obligation de réaction armée ?", *RBDI*, vol.xxiii, 1990, pp. 368-440.
 -*Droit d'ingérence ou obligation de réaction ?*, Bruxelles, Bruylant, 1992.

- CREPEAU F., *-Droit d'asile. De l'hospitalité aux contrôles migratoires*, Bruxelles, Bruylant, 1995, 424 p.
- CZAPLINSKI W., STURMA P., " La responsabilité des Etats pour les flux de réfugiés provoqués par eux", *AFDI*, 1994, pp.156-169.
- DENG F., " Les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays: le défi des années à venir", in Comité international de la Croix- Rouge, *Personnes déplacées à l'intérieur de leur pays*, Rapport du Symposium, Genève, 1996, pp.120-129.
- DE ZAYAS A., "International Law and Mass Population Transfers", *Harvard International Law Journal*, 1975, p. 207-258.
- DUPUY P-M. , *Droit international public*, 3^o ed., Paris, Dalloz, 1995.
- DURIEUX F., " Le rôle du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés", in Société française pour le droit international, *Droit d'asile et des réfugiés*, Colloque de Caen, Paris, pedone, 1997, pp.185-196
 -"Les personnes déplacées. La face cachée du problème des réfugiés", in *Réfugiés*, I- 1996, pp.3-7.
- FRELICK B., " Preventive Protection " and the Right to Seek Asylum : A preliminar Look at Bosnia and Croatia", *IJRL*, 1992, pp.439-454
- GAJA G., "Réflexions sur le rôle du Conseil de sécurité dans le nouvel ordre mondial- A propos des rapports entre maintien de la paix et crimes internationaux des Etats", *RGDIP*, 1993/2, pp.297-320
- GARCIA- MORA M., *International Law and Asylum as a Human Right*, Washington D.C., Public Affair Press, 1956.
- GARRY H. R., " The Right to compensation and Refugee Flows : A"Preventive Mechanism" in International Law?", *IJRL*, 1998, pp.97-117.
- GARVEY J., " Towards a Reformulation of International Refugee Law", 26 *Harv. Int.L. J.*, 1985, pp.483.-500
- GOODWIN - GILL G. S., - *International law and the movement of persons between States*, Oxford, Clarendon Press, 1978.
 -"The Right to leave, the right to Return and the Question of a Right to Remain", in GOOWLLAND- DEBBAS V. (Ed), *The problem of Refugees in the Light of Contemporary international Law Issues*", The Hague, Martinus Nijhoff, 1996, pp.93-108.

-*The Refugee in International Law*, Oxford, Clarendon Press, 1^o ed., 1983, 2^o ed., 1998.

GOWLLAND-DEBBAS V., "La responsabilité internationale de l'Etat d'origine pour des flux de réfugiés", in Société française pour le droit international, *Droit d'asile et des réfugiés, Colloque de Caen*, Paris, Pedone, 1997, pp.93-131.

GOOWLLAND- DEBBAS V. (Ed), *The problem of Refugees in the Light of Contemporary international Law Issues*, The Hague, Martinus Nijhoff, 1996

GOOWLLAND-DEBBAS V., SAMSON K.(Ed.), *Problems and Prospects of Refugee Law*, Geneva, Graduate Institute of International Studies, 1992.

HATHAWAY J. C., -" Toward the Reformulation of International Refugee Law", *Refugee*, vol.15, n°1, 1996, pp.1-5.

-"Can International Refugee Law Be Made Relevant Again ?", *World Refugee Survey*, 1996, pp.14-19.

HATHAWAY J.C.(Ed.), *Reconceiving International Refugee Law*, The Hague, Martinus Nijhoff, 1997.

HATHAWAY J.C., DENT J. A., *Refugee Rights. Report on a Comparative Survey*, Toronto, York Lanes Press, 1995.

H.C.R., - *Les réfugiés dans le monde. L'enjeu de la protection*, Paris, La Découverte, 1993

-*Les réfugiés dans le monde. En quête de solutions*, Paris, La Découverte, 1995, 263

-*Les réfugiés dans le monde. Les personnes déplacées: l'urgence humanitaire*, Paris, La Découverte, 1997

HENCKAERTS J.M., *Mass Expulsion in Modern International Law and Practice*, The Hague, Martinus Nijhoff, 1995.

HOFFMANN R., -" Internally Displaced Persons as Refugees", International Law Association, First European regional Conference, Budapest, 2-5 octobre 1993, 17p.

JAEGER G., -"Les Nations Unies et les réfugiés", in *La reconnaissance de la qualité de réfugié et l'octroi de l'asile*, Actes de la journée d'études du 21 avril 1989, Bruxelles, Bruylant, 1990, pp. 19-120

- JEAN F., -"Les réfugiés de guerre : un défi pour l'occident", *Politique internationale*, 1993, pp177-188
 -"Le fantôme des réfugiés", *Esprit*, décembre 1992, pp. 5-15.
- KALIN W., -" La protection des personnes déplacées selon le droit international de droits de l'homme", in Comité international de la croix rouge, *Personnes déplacées à l'intérieur de leur pays, Rapport du Symposium*, Genève, 1996, pp15-27.
- KANYHAMA D.-H., "La prévention en tant que solution", *Réfugiés II* - 1994, p. 23.
- KERBRAT Y., *La référence au chapitre VII de la charte des Nations unies dans les résolutions à caractère humanitaire du Conseil de Sécurité*, Paris, LGDJ, 1995 .
- LANDGREN K., " Safety Zones and International Protection : A Dark Grey Area", *IJRL*, 1995, pp. 436-458
- LAVOYER J-PH., " Réfugiés et personnes déplacées. Droit international humanitaire et rôle du CICR", *RICR*, mars-avril 1995, pp.183-202.
- LOESCHER G., MONAHAN L. (Ed.), *Refugees and International Relations*, New York, Oxford, Oxford University Press, 1989.
- LUCA D., -" Intervention humanitaire: questions et réflexions", *I.J.R.L.*, 1993, pp.444-461.
- MUBIALA M., " Les nations Unies et la crise des réfugiés rwandais", *RBDI*, 1996/2, pp.493-516.
- NGUYEN Q.D., DAILLIER P., PELLET A., *Droit international public*, Paris, LGDJ, 5^o ed., 1994.
- PAYE O., *Sauve qui veut? Le droit international face aux crises humanitaires*, Bruxelles , Bruylant, 1996
- PIRKKO KOURULA, *Broadening the Edges. Refugee Definition and International protection Revisited*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1997.
- PLENDER R., *International Migration Law*, 2^o ed. révisée, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1988.
- REALE E., "Le droit d'asile", *R.C.A.D.I.*, I-1938, pp.473-601.
- SANDOZ Y. -"Le droit d'initiative du Comité international de la croix rouge", *German yearbook of Internatinal Law*, Vol.22, 1979.
 -"Localités et zones sous protection spéciale", in *Quatre études du droit international humanitaire*, Genève, Institut Henry-Dunant, 1985, 35-47.

- " Droit ou devoir d'ingérence, droit à l'assistance: de quoi parle-t-on?", *Revue internationale de la croix rouge*, mi-juin 1992, pp.225-237.

SINHA S. P., *Asylum and International Law*, The Hague , Martinus Nijhoff, 1971.

Société française pour le droit international, *Droit d'asile et des réfugiés*, Colloque de Caen, Paris, pedone, 1997.

SOMMARUGA C., "Action humanitaire et opérations de maintien de la paix", *RICR*, mai-juin 1993, pp.260-267.

SOREL J.-M., "L'élargissement de la notion de menace contre la paix", in Société française pour le droit international, *Le chapitre VII de la charte des Nations Unies et les nouveaux aspects de la sécurité collective*, Colloque de Rennes, Paris , Pedone, 1995

STAVROPOULOU M., "The right not to be displaced", *American University Journal of International law and Policy*, vol 9, n°3, 1994.

- " Des victimes oubliées", *Réfugiés*, I-1996, pp.23-25.

SUHRKE A., ZOLBERG A., " Quelle politique face aux migrations forcées?", *Esprit*, février 1995, pp.134-154.

TORRELLI M., -"De l'assistance à l'ingérence humanitaires?", *RICR*, mai-juin 1992, pp.238-258.

- "La dimension humanitaire de la sécurité internationale", in DUPUY R.J(Ed.), *Le développement du rôle du Conseil de sécurité, Peace-Keeping and Peace- Building*, Dordrecht, London, Martinus Nijhoff, 1993, pp.169-218.

- " Les zones de sécurité", *RGDIP*, n°4, 1995, pp.787-847

VERHOEVEN J.,- "La non-intervention...ou chacun chez soi", *La revue nouvelle*, dec. 1989, pp.17-28.

- " Remarques sur le droit d'ingérence humanitaire", in *Variations sur l'éthique. Hommage à Jacques Dabin*, Bruxelles, Facultes universitaires St. Louis, 1994, pp.373-387.

WARNER D., "We are all refugees", *IJRL*, 1992, PP.365-372.

WEISSMAN F., " Le Liberia, otage des seigneurs de guerre", in *Médecins sans frontières, Populations en danger*, Paris, la découverte, 1996, pp95-110.

ZOLBERG A.R., SUHRKE A., AGUAYO S., *Escape from Violence. Conflict and the Refugee Crisis in the Developing World*, Oxford, Oxford University Press, 1988.