

Les non-ressortissants bloqués dans des situations de conflit, de violence et de catastrophe

Khalid Koser

Les non ressortissants qui se retrouvent bloqués dans des crises humanitaires sont aussi susceptibles que les ressortissants d'être victimes du déplacement et d'en subir aussi vivement les conséquences. Hélas, les cadres et les capacités visant à leur porter secours et à les protéger demeurent insuffisants.

Ces dernières années, des millions de non-ressortissants ont été déplacés dans le pays où ils travaillent et résident. C'est le cas par exemple des personnes ayant subi les conséquences de l'invasion du Liban en 2006, des violences xénophobes d'Afrique du Sud en 2008, de la révolution libyenne de 2011, de la guerre civile en Côte d'Ivoire en 2010-11, des inondations ayant touché la Thaïlande en 2011 et des conflits actuels en Syrie.

Elles ont pu être touchées en tant que simples témoins ou ciblées délibérément. Il arrive que les non-ressortissants ne parlent pas la langue ou ne comprennent pas la culture locale et qu'ils ne bénéficient d'aucune sécurité d'emploi ou d'aucun

système local de sécurité sociale. D'une manière similaire, les non-ressortissants peuvent rencontrer de plus grandes difficultés à solutionner leur déplacement, d'autant plus s'ils n'ont pas la capacité ou la volonté de retourner dans leur pays d'origine et que, parallèlement, ils rencontrent des obstacles particuliers pour reprendre possession de leur propriété, de leurs papiers d'identité et de leur emploi dans le pays duquel ils sont dorénavant déplacés.

Il y a de grandes chances que le déplacement des non-ressortissants devienne plus courant à l'avenir. Par exemple, avec l'expansion des intérêts chinois en Afrique subsaharienne, un nombre élevé de migrants travaille déjà dans des pays instables. Et

avec le changement climatique, il est possible que de nombreux pays en développement attirant un nombre croissant de travailleurs migrants soient le théâtre de catastrophes naturelles de plus en plus fréquentes. Cette situation se combine à des violences ciblées contre les immigrés en conséquence de la montée de la xénophobie que l'on observe actuellement dans de nombreux pays du monde. Alors que les pays pauvres et en développement continuent d'exporter des travailleurs migrants, il est fort probable que la communauté internationale doive continuer de prendre en charge leur assistance et leur protection en temps de crise puisque les pays émetteurs concernés ne disposent pas forcément des capacités pour protéger efficacement leurs propres ressortissants à l'étranger.

Pourtant, et ce n'est d'ailleurs pas le seul exemple de ce type concernant la migration en contexte de crise, les non-ressortissants qui se retrouvent déplacés souffrent dans de nombreux cas d'une carence de protection, tandis que les réponses ont été apportées au cas par cas et de manière incomplète. Alors qu'il devient de plus en plus probable que des migrants se retrouvent bloqués dans des situations de crise, il est primordial de définir une réponse plus prévisible et exhaustive.

Enseignements et recommandations

Il est donc nécessaire de conduire de plus amples recherches et de collecter de meilleurs données afin de déterminer dans quelle mesure les non-ressortissants sont exposés à certaines vulnérabilités aux différentes étapes du déplacement. Il serait également utile d'évaluer les interventions humanitaires menées en réponse au déplacement de non-ressortissants.

Les droits des non-ressortissants au cours du déplacement ne sont pas expressément énoncés:

Les droits des non-ressortissants touchés et déplacés par les crises sont implicitement énoncés par le droit des droits humains et le droit humanitaire international, mais ils ne sont jamais clairement définis nulle part. Les instruments qui couvrent le déplacement ne s'attachent pas aux non-ressortissants tandis que ceux qui couvrent les non-ressortissants ne s'attachent pas au déplacement. On pourrait avancer que les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays s'appliquent aux non-ressortissants fuyant leur logement ou leur lieu habituel de résidence. Toutefois, il est probable qu'ils ne couvrent pas les travailleurs migrants temporaires ou à court terme, et il est difficile d'affirmer clairement s'ils s'appliquent aux migrants irréguliers. De la même manière,

aucun des deux instruments de l'Organisation internationale du travail relatifs aux travailleurs migrants ni la Convention internationale de l'ONU sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et de leur famille ne mentionne les migrants en temps de crise et ne prévoit quelque disposition applicable à leur déplacement.

Les droits de non-ressortissants au cours du déplacement ne sont définis nulle part, pas plus que les responsabilités relatives à la protection de leurs droits. L'une des complications provient du fait que les organisations internationales ont, en règle générale, porté assistance aux non-ressortissants en même temps qu'aux autres personnes déplacées sans discerner les situations dans lesquelles ces non-ressortissants pourraient avoir des besoins particuliers.

Ainsi, lors de l'élaboration ou de la révision des normes relatives au déplacement, il serait bon de mentionner explicitement les droits des non-ressortissants déplacés et d'identifier les parties responsables. Les Principes Nansen en sont un bon exemple, tout comme les travaux actuels de la Commission internationale du droit (International Law Commission, 2012) sur les normes relatives à «l'expulsion des étrangers» et «la protection des personnes dans les situations de catastrophe».

Les responsabilités de protection et d'assistance des non-ressortissants pendant les crises ne sont pas clairement attribuées:

Les dispositions actuelles ne définissent pas clairement qui est responsable de la protection et de l'assistance des non-ressortissants pendant les crises. Se faisant l'écho du droit des droits humains et du droit humanitaire international, les Principes directeurs attribuent clairement la responsabilité première au pays où se déroule le déplacement. Toutefois, les pays d'origine ont eux aussi une responsabilité juridique, mais aussi civile et morale, de protéger leurs propres ressortissants, tel qu'énoncé par la Convention de Vienne relative aux relations consulaires. Aucune agence de l'ONU ne dispose du mandat de protéger les PDI ou de leur porter assistance, qu'ils soient ou non ressortissants du pays où ils sont déplacés. L'Organisation internationale pour les migrations (OIM) est le principal organisme mondial consacré à la migration et pourtant elle ne dispose d'aucun mandat de protection, même si elle a récemment mis au point un cadre opérationnel de crise migratoire (Migration Crisis Operational Framework) ayant pour objectif d'analyser les crises sous l'angle de la migration et de fournir une plateforme facilitant une meilleure coopération internationale.¹

¹ En Tunisie, les autorités frontalières repoussent les foules à la frontière lybienne, en mars 2011, où des milliers de personnes désireuses de quitter la Lybie (principalement des travailleurs migrants originaires de Tunisie et d'Égypte) se sont réunies dans un no man's land.

mars 2014

On pourrait même envisager de confier la question des non-ressortissants déplacés au Rapporteur spécial de l'ONU sur les droits de l'homme des migrants et le Rapporteur spécial de l'ONU sur les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays.

Les demandeurs d'asile et les réfugiés doivent bénéficier d'une attention particulière: Les vulnérabilités des non-ressortissants déplacés sont plus aiguës encore parmi les demandeurs d'asile, les réfugiés et les apatrides, dont les droits garantis par le droit international sont parfois difficiles à faire respecter pendant les crises. Au Liban, l'invasion a affecté une population existante de quelque 400.000 réfugiés palestiniens qui présentaient déjà des vulnérabilités particulières. En Afrique du Sud, des non-ressortissants ont été déplacés après avoir été ciblés spécifiquement sur la base de leur nationalité, ce qui en a poussé certains à solliciter l'asile. En Libye, on dénombrait 3.500 demandeurs d'asile et 8.000 réfugiés enregistrés par l'UNHCR avant le soulèvement. Enfin, en Syrie, l'UNHCR rapporte que 360.000 Palestiniens ainsi que 94.000 réfugiés irakiens ou autres ont besoin d'une assistance humanitaire immédiate.

Les pays d'origine ne disposent pas tous des mêmes capacités d'assistance en temps de crise: Les pays n'ont pas tous la capacité de porter secours à leurs ressortissants qui sont affectés par une crise humanitaire à l'étranger. Dans le cas du Myanmar et du Zimbabwe, la volonté politique de porter assistance à leurs ressortissants respectivement déplacés en Thaïlande et en Afrique du Sud était largement inexistante; certains travailleurs migrants zimbabwéens ont même déposé une demande d'asile après avoir été déplacés. Dans d'autres cas, certains pays pauvres manquaient simplement de capacités pour aider leurs ressortissants. Ainsi, il serait bon de considérer la création d'un fonds d'urgence auquel les pays d'origine pourraient avoir accès afin de financer l'évacuation de leurs ressortissants en cas de crise.

La coordination entre les agences internationales est imprévisible: Il faudrait établir un mécanisme de coordination pour garantir l'efficacité de la coopération entre les agences internationales concernées qui aident et protègent les non-ressortissants déplacés de l'intérieur et au-delà des frontières au cours des situations de crise. La coordination entre l'OIM et l'UNHCR lors de la crise libyenne peut être qualifiée de succès notable mais ce type de coordination n'est malheureusement pas systématique, et il n'est pas possible de le prévoir ni de le garantir pour les crises à venir. Des plans de contingence doivent être définis au niveau bilatéral et régional pour assurer une coopération efficace entre les pays pendant l'évacuation des non-ressortissants pris dans des situations de crise.

Les interventions nationales sont souvent inadaptées: Comme les droits des non-ressortissants en temps de crise ne sont pas expressément énoncés dans les lois, les conventions ou les normes internationales, les lois et politiques nationales, qui s'inspirent souvent des directives internationales, passent elles aussi sous silence ces mêmes droits. En outre, plusieurs pays touchés ne disposent pas des capacités suffisantes pour mettre en œuvre les lois et les politiques existantes en temps de crise. Une évaluation de l'intervention humanitaire en réponse aux déplacements ayant eu lieu en Afrique du Sud en 2008 a abouti aux conclusions suivantes: manque d'expérience et manque de systèmes établis; leadership insuffisant de la part des autorités, notamment dans les premières phases de la crise; fragmentation de la société civile; et confusion concernant les droits des étrangers déplacés.²

Afin de protéger les personnes déplacées de l'intérieur (y compris les non-ressortissants) et de leur porter assistance, de plus grandes capacités nationales sont nécessaires pendant les crises, de l'établissement d'un cadre d'intervention à l'affectation précise des responsabilités en passant par la consultation des ressortissants et des non-ressortissants touchés. Il serait également utile que les pays d'origine partagent leurs expériences avec les pays d'accueil ayant réagi face au déplacement des non-ressortissants ces dernières années.

En outre, il faudrait encourager un plus grand nombre de pays à élaborer des lois et des politiques nationales relatives aux droits des personnes déplacées de l'intérieur, y compris les non-ressortissants. Il faudrait aussi réviser les lois et politiques existantes afin d'y énoncer clairement les droits des non-ressortissants déplacés. À cet égard, il est fort probable que les États soient



mars 2014

surtout disposés à garantir certains droits aux non-ressortissants en situation régulière. Les pays dotés d'une vaste population de migrants à l'étranger devraient élaborer des procédures opérationnelles permanentes concernant la protection des travailleurs migrants en temps de crise, qui définiraient en détail les mesures de protection in situ et les procédures de réinstallation, d'évacuation et de rapatriement.

De plus: La formation pré-départ des travailleurs migrants devrait inclure un plan de contingence en cas de crise, tandis que la possibilité de contracter des polices de micro-assurance devrait être envisagée pour aider les migrants dans les situations d'urgence. Enfin, il faudrait développer les capacités consulaires

visant à protéger les travailleurs migrants, tandis que les entreprises qui emploient un grand nombre de ressortissants étrangers devraient mettre au point des procédures opérationnelles permanentes concernant la protection et l'évacuation des travailleurs, et établir des unités d'évaluation des risques et des postes de responsables de la sécurité.

Khalid Koser k.koser@gcsp.ch est doyen universitaire et directeur adjoint du Centre de politique de sécurité de Genève www.gcsp.ch et chargé de recherche non résident pour le projet Brookings-LSE sur le déplacement interne. www.brookings.edu/about/projects/idp

1. www.iom.int/cms/mcof

2. <http://tinyurl.com/Sa-violence-against-foreigners>