

juillet 2013

Les déplacés revendiquent leurs droits dans les États fragiles

Antonia Mulvey

A ce jour, les personnes déplacées dans des États fragiles ou touchées par les conflits sont rarement parvenues à obtenir réparation lorsque leurs droits en matière de logement, de terres et de propriété ont été violés. Toutefois, il est possible de changer la donne grâce à des approches juridiques innovantes et des procédures juridiques stratégiques.

Bien que les violations des droits au logement, à la terre et à la propriété (LTP) soient souvent des éléments déclencheurs des conflits tout autant que des obstacles à la paix, il existe très peu de jurisprudence relative aux infractions à ces droits. Parallèlement, les auteurs d'infractions relatives aux terres et aux logements sont rarement tenus de répondre de leurs actes.

Ces dix dernières années, le monde a connu une augmentation continue du nombre d'affaires de droit pénal international suite à l'établissement des tribunaux de l'ONU pour l'ex-Yougoslavie en 1993 et le Rwanda en 1994, consolidés ultérieurement par l'instauration de la Cour pénale internationale (CPI) en 2002. Bien que l'on puisse se montrer critique à l'égard de l'efficacité des réparations accordées par les tribunaux internationaux plus récents aux victimes et à leur famille, il est indubitable qu'ils ont essayé d'établir une plateforme internationale pour tenir les criminels responsables de leurs actes.

S'inspirant des cours de l'ONU, plusieurs cours nationales ont condamné certains individus pour les crimes qu'ils avaient perpétrés en s'appuyant sur le concept de la compétence universelle. Ce principe permet à tout État de poursuivre en justice quelconque personne accusée d'avoir commis un crime international, quel que soit l'endroit où ce crime a été commis, la nationalité de son auteur et la nationalité de sa victime. Néanmoins, ces avancées en matière de responsabilité criminelle internationale ont largement ignoré les violations sérieuses des droits LTP. Pourtant, la CPI traite un certain nombre d'affaires criminelles internationales impliquant des violations de ces droits, tout comme la compétence et la jurisprudence des Tribunaux pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda.

Il semble souvent impossible d'accéder aux réparations au sein du pays où les violations se sont déroulées lorsque ce pays est un État fragile. Dans ce type de situation, les tribunaux étrangers peuvent remplir un rôle complémentaire important pour garantir le droit de toute personne à la justice. En dehors des difficultés juridiques à porter des infractions aux droits humains devant les tribunaux

internationaux, ainsi que des obstacles de nature plus pratique, ce type d'affaire comporte souvent certaines ambiguïtés, est toujours sensible sur le plan politique et ne peut s'appuyer sur aucun précédent juridique, si bien qu'il est difficile d'en prévoir l'aboutissement. Ce tableau n'est pas très réjouissant, alors que pouvons-nous faire pour que cette situation évolue ?

La communauté internationale devrait considérer comme une priorité de combattre ces injustices et de faciliter l'accès des personnes déplacées à la justice. On estime souvent que les actions en justice peuvent être engagées uniquement lorsqu'il existe un système judiciaire en bon fonctionnement et un certain semblant d'État de droit. Ces deux conditions sont rarement réunies dans les États fragiles si bien que l'on considère comme impossible d'y traîner des affaires LTP devant les tribunaux. Il s'agit pourtant d'une erreur de jugement.

Chaque jour, à travers le monde, des avocats chevronnés remettent la loi en question ou l'utilisent de manière innovante afin d'accroître notre capacité à tenir les criminels transnationaux et internationaux pour responsables de leurs actions. Le droit international est déjà utilisé créativement pour protéger les plus puissants, notamment les États et les multinationales, et il doit aujourd'hui être utilisé pour protéger les plus faibles, c'est-à-dire les déplacés. Toutefois, il est rare que les recours juridiques disponibles pour les mieux placés soient également à la portée des déplacés. Plusieurs facteurs font obstacle. Rares sont les avocats internationaux qui sont en contact avec les personnes déplacées ; quant aux humanitaires qui, eux, sont en contact avec les déplacés, ils considèrent parfois que les recours judiciaires visant à rendre les fautifs responsables de leurs actes risqueraient d'enlever leur capacité à venir en aide aux plus nécessiteux. Ils craignent aussi que l'intervention d'avocats vienne encore aggraver une situation déjà complexe.

Quant aux acteurs du développement, ils pourraient émettre d'autres objections face à l'intervention d'avocats internationaux dans les cas LTP. Leur objectif est de renforcer les capacités institutionnelles de l'État et des acteurs concernés et de mettre en

œuvre des projets institutionnels à plus long terme. Comme ces acteurs travaillent en tandem avec l'État, ils ne souhaitent pas vraiment que des procès contre les acteurs étatiques ou leurs partenaires viennent les empêcher de mener à bien leurs projets de développement. Quoi qu'il en soit, les personnes déplacées devraient pouvoir accéder à toutes les options juridiques et décider elles-mêmes si elles désirent obtenir réparation.

Où et comment les acteurs de crimes LTP pourraient être tenus responsables?

Il existe plusieurs moyens créatifs de recourir aux poursuites judiciaires pour réparer les injustices dont sont victimes les personnes déplacées dans les États fragiles. Il est possible en effet d'entamer des poursuites civiles et administratives devant les tribunaux nationaux, de faire appel aux tribunaux régionaux tels que la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples ou encore d'entamer des poursuites pénales devant des tribunaux étrangers selon le principe de compétence universelle. Dans certains États fragiles, il est possible que certains criminels détiennent une double nationalité, dont un passeport européen, ce qui pourrait permettre d'engager des poursuites à leur encontre devant les tribunaux européens.

Les expropriations organisées par l'État au Soudan du Sud, en Afghanistan et en République démocratique du Congo (RDC) illustrent parfaitement comment l'intervention juridique internationale peut aider les personnes déplacées localement et les victimes d'infractions aux droits LTP. Dans chacun de ces exemples, l'État a exproprié des personnes de leurs terres pour louer ces dernières à des multinationales ou des entités détenues par d'autres États, tels que la Chine ou l'Arabie saoudite. Ces terres ont été confisquées pour être réaffectées à l'extraction de ressources naturelles ou à l'agriculture, sans consultation locale ni indemnisation. Par conséquent, les personnes qui vivaient sur ces terres ont été déplacées contre leur gré.

Dans ces trois pays, l'utilisation des terres réaffectées a été peu réglementée et l'État en a tiré peu de bénéfices en termes de redevances et d'impôts, bien qu'en général les représentants du gouvernement en aient tiré un profit substantiel. Les compagnies minières et les autres entreprises d'extraction profitent du déficit de gouvernance pour exploiter les ressources naturelles sans avoir à se conformer aux réglementations rigoureuses qu'un cadre de gouvernance plus robuste leur imposerait. Et même lorsqu'il existe des lois

visant à encadrer les activités des compagnies minières, celles-ci sont souvent ignorées.

L'un des moyens de lutter contre ces violations serait de cibler les entreprises agro-alimentaires, minières et pétrolières dans leur pays d'origine. Par exemple, il faudrait utiliser tous les moyens possibles pour rendre publics leurs contrats avec le gouvernement sud-soudanais et leur rappeler chaque fois que s'appliquent les codes de conduite volontaires dont ils sont signataires, tels que les Principes Équateur de 2003.¹ Les entreprises multinationales jouissant d'une bonne réputation parmi les consommateurs pourraient être particulièrement préoccupées par l'impact éventuel de poursuites judiciaires transnationales sur l'opinion publique. Les démarches initiales indiquant qu'un recours en justice est envisagé pourraient également pousser les organes de réglementation à une plus grande responsabilisation en leur rappelant que le public s'attend à ce qu'ils imposent des normes de déontologie internationales aux entreprises.²

Dans un État fragile, la portée de l'État de droit est un facteur clé pour déterminer les objectifs réalisables par les poursuites judiciaires menées dans le pays et les situations dans lesquelles il est préférable de faire appel aux tribunaux internationaux. Le faible poids de l'État de droit dans des pays tels que la RDC ou le Soudan du Sud rend risquée toute tentative de poursuites à l'échelle nationale, mais cette stratégie ne doit pas pour autant être exclue. Défier l'État en utilisant ses propres institutions pourrait s'avérer bénéfique, même – ou peut-être surtout – si cet État est corrompu et sous-développé. Par exemple, est-il possible, de l'intérieur du pays, de demander des comptes au Soudan du Sud pour son rôle dans l'accaparement des terres?

De la même manière, il pourrait être possible de s'appuyer sur les conventions régionales pour se dresser contre les États européens ou les agents de ces États qui sont à l'origine d'expropriations illégales dans des États fragiles. Par exemple, il été jugé que la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) s'appliquait aux actions entreprises par les troupes britanniques à Basra (Iraq) lorsque le Royaume-Uni y exerçait certains pouvoirs qui incombait en temps normal à un gouvernement souverain. La CEDH pourrait aujourd'hui s'appliquer lorsque les agents d'un État membre exercent une autorité et un contrôle sur des territoires où ce même État exerce certains pouvoirs publics; par exemple, la même décision pourrait être rendue dans certains cas d'expropriation ayant eu lieu en Afghanistan.

juillet 2013

Nous pouvons également tirer les enseignements des poursuites et des décisions judiciaires innovantes des autres tribunaux régionaux dans des États non fragiles, puis nous en inspirer pour créer de nouveaux précédents dans les États fragiles qui permettraient aux déplacés d'accéder à la justice et à la protection.

Au Botswana, les revendications du peuple san, expulsé contre son gré de ses terres et réinstallé dans des camps, ont été défendues avec succès devant les tribunaux nationaux comme devant la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples. Ces deux cours se sont prononcées en faveur des San, leurs décisions se renforçant mutuellement. Au Panama, la Commission interaméricaine des droits de l'homme a été saisie pour statuer sur le déplacement de peuples tribaux résultant de la construction du barrage de Bayano. Il reste à souhaiter que la décision rendue formulera de nouveaux arguments en faveur des droits de propriété des personnes déplacées et des populations indigènes.

Il est également possible de contester l'influence des acteurs externes dans les États fragiles en menant des poursuites judiciaires relatives à la responsabilité des bailleurs de fonds et à l'efficacité de l'aide. Par exemple, le prix exorbitant du barrage de Pergau en Malaisie a été financé avec l'argent des contribuables britanniques pour permettre au Royaume-Uni de conclure un important contrat de vente d'armes; dans une décision sans précédent, l'aide britannique pour la construction du barrage a été jugée illégale.

Les États tiers pourraient eux aussi être tenus responsables des violations du droit international dans les États fragiles. On peut en effet soutenir que les États ayant à la fois ratifié et signé les Conventions de Genève ont une obligation certaine à empêcher toute violation du droit international. Ils sont aussi une «obligation négative» de ne pas soutenir les violations continues perpétrées par un autre État. Le droit international coutumier renforce cette obligation, formulée dans les directives sur le droit humanitaire du CICR (règle 144), les articles de la Commission du droit international sur la responsabilité des États tiers (articles 16 et 41) et les décisions de la Cour pénale internationale. Nous pourrions ainsi en conclure qu'il est possible de saisir les instances nationales des pays tiers de manière stratégique, afin d'inciter ces derniers à remplir leur obligation de prendre des mesures contre les pays qui enfreignent les droits des personnes déplacées garantis par les Conventions de Genève.

Les poursuites stratégiques ne sont pas seulement un outil de dernier recours et leur portée ne se limite pas seulement aux tribunaux. Les actions en

justice visant à faire respecter l'obligation, prévue par le droit international, de ne pas soutenir ou cautionner les violations perpétrées par d'autres États peuvent s'avérer utiles même lorsque le tribunal saisi estime que ce type de situation ne relève pas de sa compétence. Ces actions peuvent mettre en lumière des faits importants, comme ce fut le cas pour les impacts sanitaires des attaques menées par les forces britanniques et américaines sur la ville irakienne de Fallujah en 2004. Cette action en justice a permis d'obtenir des documents grâce auxquels les personnes concernées ont pu bénéficier de soins médicaux adaptés, même si l'affaire a finalement été classée sans suite.

La marche à suivre?

Il est temps que les acteurs étatiques, les organisations internationales, les corporations transnationales et les acteurs non étatiques fassent clairement passer le message que l'impunité n'est plus tolérable pour les crimes commis contre les biens fonciers et immobiliers et que les coupables devront répondre de leurs actes, y compris dans les États fragiles.

Des actions en justice innovantes peuvent être menées pour obtenir réparation en cas de violation des droits humains et, par là-même, pour aider les personnes déplacées à retourner chez elles ou même empêcher qu'elles ne soient initialement déplacées. Ces actions peuvent être utilisées comme un outil de protection là où l'État de droit est inexistant. S'il n'est pas possible de faire appel à un tribunal local, les efforts devraient alors se reporter sur les tribunaux étrangers. Les poursuites judiciaires ne tirent pas (seulement) leur valeur de la possibilité de gagner, mais aussi du processus judiciaire lui-même.

Les poursuites ne sont jamais sans risque mais les traités internationaux accordent à chaque personne le droit à un procès équitable devant un tribunal impartial lorsque ses droits humains ont été bafoués. C'est un droit que nous avons tous le devoir de défendre.

Antonia Mulvey mulvey@legalactionworldwide.org est directrice exécutive de Legal Action Worldwide (LAW) www.legalactionworldwide.org et chercheuse invitée à l'École de droit de l'Université de Columbia.

1. www.equator-principles.com/

2. Consultez également «Protect, Respect and Remedy», Plan d'action concernant les entreprises et les droits de l'homme <http://tinyurl.com/UN-BusinessHRFramework>

3. LAW est un réseau d'avocats et de conseillers éminents, spécialistes des droits humains, qui fournissent une assistance juridique innovante aux personnes les moins représentées dans les États fragiles et les États touchés par les conflits.