



Doc. 15219

09 février 2021

La protection des victimes de déplacement arbitraire

Rapport¹

Commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées

Rapporteur: M. Fabien GOUTTEFARDE, France, Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe

Résumé

Les lois et politiques nationales ainsi que le droit international doivent traiter, prévenir et interdire les déplacements de population, en particulier lorsque les populations civiles sont ciblées dans des conflits armés. Dans sa forme la plus odieuse, ce déplacement est perpétré dans le but politique de déplacer un groupe ethnique, ce que l'on appelle par euphémisme un nettoyage ethnique. Les auteurs de tels déplacements devraient être poursuivis et une protection devrait être fournie aux victimes et aux survivants. Les législations nationales devraient assurer la transposition des normes internationales et leur mise en œuvre. Il est également important que le droit international ainsi que la pratique en la matière évoluent.

Bien que de nombreuses personnes déplacées restent à l'intérieur de leur pays, beaucoup d'entre elles deviennent des réfugiés internationaux. Le traitement de leurs demandes d'asile devrait prendre en compte leurs circonstances particulières et la gravité des déplacements concernés.

1. Renvoi en commission: [Doc. 14548](#), Renvoi 4389 du 25 juin 2018.



Sommaire	Page
A. Projet de résolution	3
B. Projet de recommandation	6
C. Exposé des motifs par M. Fabien Gouttefarde, rapporteur	7
1. Introduction	7
2. Déplacement arbitraire de personnes	7
3. Normes internationales	9
3.1. Déplacement arbitraire par des conflits armés	9
3.2. Déplacement arbitraire par le terrorisme et la violence	10
4. Tribunaux nationaux	11
5. Procédures d'asile en faveur des personnes arbitrairement déplacées	11
6. Coopération	12
6.1. Action politique et sensibilisation	12
6.2. Coopération pour la sécurité	12
6.3. Coopération en matière répressive	12
6.4. Assistance financière	12
6.5. Coopération avec des organisations non gouvernementales	12
7. Conclusions	13

A. Projet de résolution²

1. L'Assemblée parlementaire est profondément alarmée par les estimations du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés selon lesquelles près de 80 millions de personnes ont été déplacées de force dans le monde, la plupart d'entre elles étant déplacées à l'intérieur de leur pays. L'Afrique souffre en particulier des conflits armés, du terrorisme et de la violence générale, provoquant un nombre extrêmement élevé de victimes de déplacements arbitraires, dont beaucoup cherchent refuge dans d'autres pays d'Afrique et parfois en Europe.

2. Les déplacements arbitraires se produisent lorsque la population civile est ciblée intentionnellement dans des conflits armés et que leurs maisons et les infrastructures civiles sont détruites. Dans leur forme la plus odieuse, ces déplacements sont perpétrés dans le but politique de déplacer un groupe ethnique d'une zone de conflit, ce que l'on appelle par euphémisme nettoyage ethnique. Par ailleurs, les déplacements arbitraires permettent souvent à l'agresseur d'exproprier et d'exploiter des ressources naturelles à la suite d'un conflit armé ou de poursuivre des activités criminelles pour en tirer des profits financiers, par exemple par la contrebande de drogues, de pétrole, d'armes ou de biens culturels volés.

3. Rappelant sa [Résolution 2214 \(2018\) «Besoins et droits humanitaires des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays en Europe»](#), l'Assemblée regrette vivement que près de 2,8 millions d'Européens soient des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, selon les estimations de l'Observatoire des déplacements internes à Genève. En outre, de nombreux Européens sont des réfugiés dans d'autres pays, en particulier des Ukrainiens qui ont fui la guerre dans l'est de l'Ukraine et en Crimée. Plus récemment, le conflit dans la région du Haut-Karabakh a entraîné de nouvelles vagues de personnes déplacées.

4. L'Assemblée se félicite que de nombreux pays européens aient accordé l'asile à des millions de personnes déplacées de force de leur pays d'origine, principalement de l'extérieur de l'Europe. La Turquie, par exemple, a accueilli environ 3,5 millions de Syriens, et l'Allemagne compte plus d'un million de réfugiés de Syrie et d'autres pays.

5. Rappelant que Nadia Murad, une femme yézidie maintenue en esclavage et victime de traitements inhumains et dégradants perpétrés par Daech dans le nord de l'Irak, a reçu le Prix des droits de l'Homme Václav Havel de l'Assemblée en 2016, l'Assemblée condamne fermement l'emploi de toutes formes de violence sexuelle comme arme de guerre dans les conflits armés. La violence sexuelle ne doit jamais être une arme de guerre et doit être sévèrement réprimée par la loi.

6. Dans ce contexte, l'Assemblée rappelle aux États membres du Conseil de l'Europe les normes et obligations juridiques pertinentes protégeant les populations civiles contre les déplacements arbitraires, qui ont été reconnues comme principes généraux du droit international public dans les statuts du Tribunal militaire international de Nuremberg, du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie et du Tribunal pénal international pour le Rwanda. Ainsi, le Statut de la Cour pénale internationale (CPI) énonce l'interdiction de déplacer arbitrairement des populations civiles et qualifie ces actes de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité. Par conséquent, l'Assemblée appelle les États membres:

- 6.1. à signer et ratifier le Statut de la CPI, s'ils ne l'ont pas encore fait, et à coopérer étroitement avec la CPI pour poursuivre et sanctionner les déplacements arbitraires de populations civiles;
- 6.2. à envisager de créer des tribunaux pénaux internationaux spécifiques pour poursuivre et sanctionner les déplacements arbitraires lorsque l'action de la CPI ne peut être poursuivie;
- 6.3. à introduire dans leur législation nationale le principe de la compétence universelle des juridictions nationales en ce qui concerne les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité comprenant des formes de déplacement arbitraire;
- 6.4. à créer des commissions vérité conformément à sa [Résolution 1613 \(2008\) «Exploiter l'expérience acquise dans le cadre des 'commissions vérité'»](#).

2. Adopté par la commission à l'unanimité le 2 décembre 2020.

7. Rappelant les Principes directeurs de l'Organisation des Nations Unies relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays de 1998 et la Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (Convention de Kampala), l'Assemblée appelle les États membres:

- 7.1. à coopérer étroitement avec l'Union africaine dans le cadre de la Convention de Kampala pour poursuivre et sanctionner les déplacements arbitraires de populations civiles en Afrique;
- 7.2. à mettre en œuvre dans leur droit national les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays.

8. Rappelant la Convention européenne des droits de l'Homme (STE n° 5, la Convention), l'Assemblée demande à chaque État membre de poursuivre et de réprimer, par tous les moyens disponibles en vertu du droit national et du droit international, les violations des droits humains commises par des tiers à l'étranger contre des personnes qui ont par la suite reçu un statut de protection internationale dans l'État membre concerné. Les États membres devraient également aider les victimes à demander réparation dans les juridictions où des violations ont eu lieu. Les déplacements arbitraires et autres crimes de guerre et crimes contre l'humanité connexes peuvent généralement violer:

- 8.1. le droit à la vie en vertu de l'article 2 de la Convention;
- 8.2. l'interdiction de la torture en vertu de l'article 3 de la Convention;
- 8.3. le droit à la liberté et à la sûreté en vertu de l'article 5 de la Convention;
- 8.4. la protection de la vie privée et familiale en vertu de l'article 8 de la Convention;
- 8.5. la protection de la propriété en vertu de l'article 1 du premier protocole à la Convention.

9. Consciente que les déplacements arbitraires ont souvent pour objectif de générer des avantages financiers pour les auteurs de ces déplacements, l'Assemblée appelle les États membres à redoubler d'efforts pour rechercher et saisir le produit des crimes commis à la suite de conflits armés, sur le fondement de:

- 9.1. la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée;
- 9.2. la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime (STE n° 141) et sa Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme (STCE n° 198);
- 9.3. la Convention du Conseil de l'Europe sur les infractions visant des biens culturels (STCE n° 221).

10. Étant donné que la poursuite et la répression des déplacements arbitraires exigent une coopération efficace en matière répressive au niveau international, l'Assemblée appelle les États membres:

- 10.1. à respecter leurs obligations au titre de la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (STE n° 30);
- 10.2. à répondre aux demandes d'extradition au titre de la Convention européenne d'extradition (STE n° 24);
- 10.3. à coopérer étroitement avec les autres États membres pour identifier et combattre les organisations terroristes qui provoquent des déplacements arbitraires.

11. Consciente des graves conséquences personnelles des déplacements arbitraires sur les victimes, l'Assemblée appelle les États membres à fournir une assistance aux victimes de tels déplacements, par:

- 11.1. des procédures d'asile accélérées conformément à sa [Résolution 1471 \(2005\) «Procédures d'asile accélérées dans les États membres du Conseil de l'Europe»](#);
- 11.2. des soins médicaux et psychologiques spéciaux;
- 11.3. des actions pour rechercher les familles et permettre le regroupement familial;
- 11.4. la poursuite des crimes commis contre les victimes.

12. La protection efficace des populations civiles contre les déplacements arbitraires en raison d'un conflit armé peut exiger l'instauration multilatérale de la sécurité par le déploiement de forces de police ou militaires. Par conséquent, l'Assemblée invite les États membres à contribuer à un tel déploiement par:

- 12.1. un mandat du Conseil de sécurité de l'ONU;

- 12.2. la coopération avec le gouvernement internationalement reconnu d'un État touché par un conflit armé;
- 12.3. les accords de coopération bilatéraux ou multilatéraux, y compris le statut de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord ou la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne.

B. Projet de recommandation³

1. L'Assemblée parlementaire se réfère à sa Résolution ... (2021) «La protection des victimes de déplacement arbitraires» et souligne l'importance de la coopération européenne en matière de protection contre les déplacements arbitraires, notamment en poursuivant et en sanctionnant de tels déplacements et en offrant une protection aux victimes.

2. Par conséquent, l'Assemblée recommande au Comité des Ministres:

2.1. de préparer des lignes directrices à l'intention des États membres sur la compétence universelle des juridictions nationales pour les déplacements arbitraires et autres crimes de guerre ou crimes contre l'humanité;

2.2. de renforcer la coopération en matière de répression entre les États membres et avec les États non-membres en ce qui concerne la poursuite et la répression des déplacements arbitraires;

2.3. d'appeler les États membres et non-membres à signer et ratifier la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme (STCE n° 198), et à coopérer étroitement avec les États non-membres dans ce domaine;

2.4. d'inviter les États membres à contribuer au Fonds d'affectation spéciale au profit des victimes, créé conformément à l'article 79 du Statut de la Cour pénale internationale, et d'établir une coopération du Conseil de l'Europe avec ce Fonds d'affectation spéciale au profit des victimes résidant en Europe.

3. Adopté par la commission à l'unanimité le 2 décembre 2020.

C. Exposé des motifs par M. Fabien Gouttefarde, rapporteur

1. Introduction

1. Le déplacement est une notion large qui couvre les personnes et familles poussées au départ par des conflits, des guerres, des catastrophes naturelles et d'autres raisons. En outre, la catégorie des personnes déplacées inclue également les personnes dont le déplacement résulte non seulement des circonstances mais aussi des desseins d'acteurs étatiques ou non étatiques, c'est-à-dire des intentions délibérées d'une tierce partie. Par conséquent, la nature du déplacement, sa gravité et les perspectives de retour s'en trouvent affectées. La finalité la plus odieuse est sans doute le nettoyage ethnique, mais il peut aussi s'agir de considérations pratiques comme l'élimination d'une opposition politique, la conquête de territoires et l'appropriation de biens, y compris de ressources naturelles.

2. Vu la gravité des conséquences, les lois et politiques nationales ainsi que le droit international doivent permettre de traiter ces situations et d'interdire et de prévenir de tels déplacements délibérés, de poursuivre leurs auteurs et d'assurer la protection des victimes et des survivants. Face à la multitude de dispositions juridiques et de pratiques nationales ainsi que du droit international, il est nécessaire de faire une synthèse pour disposer d'un cadre clair dans la prise en charge de ce qu'il est convenu d'appeler, en droit international, le «déplacement arbitraire de personnes».

3. Dans ce contexte et dans le présent rapport, je propose d'examiner des cas de déplacements arbitraires qui, en Europe et dans le monde, résultent de conflits armés, du terrorisme et de la violence généralisée. Divers cadres juridiques nationaux et internationaux seront examinés et des recommandations énoncées, à la lumière des lacunes ainsi constatées. Il conviendra de combler ces lacunes par un cadre global et clair d'interdiction, de prévention et de répression dans le contexte de tels déplacements, ainsi que de protection et d'indemnisation des victimes et de leurs familles.

4. En vue d'élaborer ce rapport j'espérais me rendre en Turquie, pays qui accueille le plus grand nombre de personnes déplacées en provenance de Syrie, ainsi qu'en Grèce, où transitent la plupart des réfugiés syriens désireux de gagner l'Union européenne. La pandémie de covid-19 et les fortes restrictions de circulation en ont décidé autrement. Je tiens en revanche à remercier les délégations nationales de ces deux pays qui ont aimablement répondu par écrit à mes questions.

2. Déplacement arbitraire de personnes

5. Pour comprendre le contexte et l'ampleur des déplacements arbitraires, il faut d'abord comprendre le contexte et l'ampleur des déplacements en général ainsi que de l'asile. Les conflits armés, les violences extrêmes et les violations massives des droits humains contraignent tous les ans de très nombreuses personnes à quitter leurs foyers. Le dernier rapport du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés sur les tendances mondiales estime que 79,5 millions de personnes ont été déplacées de force dans le monde en 2019, soit une augmentation supérieure à 10 millions de personnes par rapport à 2018⁴. Pour l'Europe, l'Observatoire des situations de déplacement interne estime qu'il y a près de 2,8 millions de personnes déplacées à l'intérieur de leur pays⁵. Sur les 612 700 primo-demandeurs d'asile enregistrés dans l'Union européenne en 2019⁶, 300 000 ont obtenu la protection d'États membres de l'Union européenne⁷. Environ 150 000 nouvelles demandes d'asile ont été enregistrées dans l'Union européenne au cours du premier trimestre 2020⁸. Des États non membres de l'Union européenne accueillent également des personnes déplacées, comme la Turquie, où vivent 3 604 910 personnes déplacées originaires de Syrie⁹. Le déplacement est un phénomène de plus en plus répandu et persistant, certains étant déplacés pendant des années, voire des décennies¹⁰.

6. Beaucoup de personnes déplacées acquièrent le statut de réfugié international, mais la plupart d'entre elles restent déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Le présent rapport utilise l'expression «victime de déplacement arbitraire» qui comprend les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays et les réfugiés internationaux. Il convient de donner à cette expression la définition proposée par la Convention de 2009 de

4. www.unhcr.org/globaltrends2019/.

5. www.internal-displacement.org/database/displacement-data.

6. <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10554400/3-20032020-AP-EN.pdf>.

7. <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10774018/3-27042020-AP-EN.pdf>.

8. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_quarterly_report.

9. <https://data2.unhcr.org/en/situations/syria/location/113>.

10. www.unocha.org/sites/unocha/files/Reducing%20Protracted%20Internal%20Displacement.pdf.

l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (Convention de Kampala)¹¹. Le critère décisif est que les personnes ont délibérément et arbitrairement été contraintes d'abandonner leurs foyers contre leur volonté et au détriment de leurs intérêts, notamment dans le cadre des objectifs d'un conflit armé.

7. Pour que la lutte contre les déplacements arbitraires soit efficace, il faut protéger les victimes et interdire ces déplacements, poursuivre les responsables et empêcher ces derniers de tirer profit de leurs exactions. Il faut donc également garantir la mise en œuvre effective du droit international aux fins de saisie de tout produit ou bénéfice matériel dérivé du déplacement arbitraire de personnes.

8. Les personnes peuvent également être contraintes d'abandonner leurs foyers suite à des catastrophes, qu'elles soient d'origine humaine ou naturelle. Ces cas de figure ne sont pas couverts par le présent rapport parce qu'il manque l'élément de caractère intentionnel ou arbitraire. Les déplacements peuvent également être des conséquences indirectes de conflits, comme au Yémen, où plus de 10 millions de personnes risquent de mourir de faim en raison de l'actuel conflit armé¹².

9. Le sort et les souffrances des personnes déplacées passent souvent inaperçus aux yeux des Européens, sauf quand elles tentent d'entrer dans nos États membres. Des déplacements arbitraires à grande échelle sont signalés dans bien des pays et régions du voisinage européen. En Europe, les dissolutions de l'URSS et de la Yougoslavie ont entraîné le déplacement arbitraire de populations, un phénomène qui a également frappé l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Bosnie-Herzégovine, Chypre, la Géorgie et l'Ukraine, pays qui ont connu le plus grand nombre de personnes déplacées.

10. Les besoins humanitaires et les droits des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays en Europe ont fait l'objet de la [Résolution 2214 \(2018\)](#) de l'Assemblée et du rapport de notre collègue Killion Munyama (Pologne, PPE/DC). C'est pourquoi le présent rapport ne répétera pas ce travail mais se concentrera sur la protection des victimes de déplacement arbitraire en vertu du droit international. L'action humanitaire pour les réfugiés et les migrants dans les pays d'Afrique du Nord et du Proche-Orient fait l'objet du rapport de notre collègue Lord Alexander Dundee (Royaume-Uni, CE/AD), qui traitera de questions complémentaires et apparentées.

11. En tant qu'organisation de défense des droits humains et de l'État de droit, le Conseil de l'Europe doit, avec ses États membres, prendre part aux actions internationales visant à protéger les victimes de déplacement arbitraire en vertu du droit international. De plus, le droit international doit guider les États membres qui s'emploient à protéger la population d'autres pays contre la violence et le déplacement, comme c'est le cas dans le cadre du mandat des Nations Unies. L'objectif de mon rapport est de clarifier les obligations et moyens juridiques dans la perspective de protéger des millions de personnes contre le déplacement arbitraire et d'en poursuivre les responsables.

11. Selon l'article 4 de la Convention de Kampala: «Toute personne a le droit d'être protégée contre le déplacement arbitraire. Les catégories de déplacement arbitraire interdites sont, entre autres:

- a) Déplacement basé sur les politiques de discrimination raciale ou autres pratiques similaires, visant à altérer la composition ethnique, religieuse ou raciale de la population;
- b) Déplacement individuel ou massif de civils en situation de conflit armé, sauf pour des raisons de sécurité des civils impliqués ou des impératifs d'ordre militaires conformément au droit international humanitaire;
- c) Déplacement utilisé intentionnellement comme méthode de guerre ou autres violations du droit international humanitaire dans des situations de conflit armé;
- d) Déplacement issu des situations de violence ou de violations généralisées des droits humains;
- e) Déplacement résultant de pratiques néfastes;
- f) Évacuations forcées dans les cas de catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme ou par d'autres causes si les évacuations ne sont pas exigées par la sécurité et la santé des personnes affectées;
- g) Déplacement utilisé comme punition collective;
- h) Déplacement causé par un acte, un événement, un facteur ou un phénomène d'une gravité similaire à ceux ci-dessus cités et qui soit non justifié par le droit international, en particulier les droits humains et le droit international humanitaire.»

L'article 6 stipule: «Les États parties déclarent comme infractions punissables par la loi, les actes de déplacement arbitraire pouvant être assimilés à un génocide, à des crimes de guerre ou à des crimes contre l'humanité.»

Selon l'article 3.1 les États parties s'engagent à: «(g) S'assurer de la responsabilité individuelle des auteurs d'actes de déplacement arbitraire, conformément au droit pénal national et international en vigueur; (h) S'assurer de la responsabilité des acteurs non étatiques concernés, y compris les entreprises multinationales et entreprises militaires ou de sécurité privées, pour les actes de déplacement arbitraire ou de complicité dans de tels actes».

<https://au.int/en/treaties/african-union-convention-protection-and-assistance-internally-displaced-persons-africa>.

12. <https://reliefweb.int/report/yemen/yemen-humanitarian-update-covering-16-23-january-2019-issue-2>.

3. Normes internationales

3.1. Déplacement arbitraire par des conflits armés

12. Depuis la création du Tribunal militaire international de Nuremberg à la fin de la Seconde Guerre mondiale, la déportation de civils dans le cadre de conflits est qualifiée soit de crime de guerre si elle vise la population d'un territoire occupé, soit de crime contre l'humanité si elle intervient dans un autre contexte.¹³

13. L'article 147 de la Quatrième Convention de Genève de 1949 relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre et l'Article 85 (4.a) du Protocole additionnel n° I aux Conventions de Genève ont élevé cette règle du droit international coutumier au rang de disposition universellement reconnue par le droit international conventionnel. Selon l'Article 49 (1) de la Quatrième Convention de Genève, «les transferts forcés, en masse ou individuels, ainsi que les déportations de personnes protégées hors du territoire occupé dans le territoire de la Puissance occupante ou dans celui de tout autre État, occupé ou non, sont interdits, quel qu'en soit le motif.» L'article 17 du Protocole additionnel n° II aux Conventions de Genève, relatif à la protection des victimes de conflits armés non internationaux, interdit les déplacements forcés de civils.

14. L'article 7 du Statut de la Cour pénale internationale qualifie de crime contre l'humanité le fait de déplacer des personnes, en les expulsant ou par d'autres moyens coercitifs, de la région où elles se trouvent légalement. L'article 8 de ce Statut ajoute que la déportation, le transfert ou le déplacement de populations civiles constituent un crime de guerre. Avant la création de la Cour pénale internationale, l'Article 5 (d) du Statut du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie et l'Article 3 (d) du Statut du Tribunal pénal international pour le Rwanda qualifiaient déjà la déportation ou le transfert de populations civiles de crimes contre l'humanité.

15. Dans ses résolutions, le Conseil de sécurité des Nations Unies a condamné les déplacements arbitraires de populations civiles dans des États membres du Conseil de l'Europe, notamment en Azerbaïdjan¹⁴, en Bosnie-Herzégovine¹⁵, à Chypre¹⁶ et en Géorgie¹⁷, mais aussi au-delà de l'Europe au Burundi¹⁸ et au Soudan¹⁹. Toutefois, les procédures devant le Conseil de sécurité des Nations Unies sont parfois paralysées par le veto d'États directement ou indirectement impliqués dans un conflit armé provoquant des déplacements de population²⁰.

16. En 1998, le représentant du Secrétaire général de l'ONU sur les personnes déplacées dans leur propre pays, M. Francis Deng, avait présenté à la Commission des droits de l'homme des Nations Unies les Principes directeurs sur les déplacements internes, qui traitent spécifiquement des déplacements arbitraires. Je tiens à remercier M^{me} Cecilia Jimenez-Damary, Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays, qui s'est adressée à notre commission le 16 octobre 2020.

17. En plus d'interdire le déplacement de populations civiles et de déclarer que chacun a le droit d'être protégé contre un déplacement arbitraire, l'Article 7(5)(a) de la Convention de l'Union africaine pour la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (Convention de Kampala)²¹ interdit les déplacements provoqués par des membres de groupes armés définis comme des «forces armées dissidentes ou autres groupes armés organisés distincts des forces armées de l'État».

18. Alors que les actes de guerre étaient jadis précédés par une déclaration officielle des parties belligérantes, les conflits modernes semblent faire l'impasse sur de tels préalables. On assiste au contraire à l'émergence de sociétés militaires semi-publiques, de mercenaires et de chefs de guerres locaux, comme les mercenaires de Daech²². D'un point de vue juridique, cette externalisation ou sous-traitance n'exonère pas les États de leur responsabilité pour les agissements de groupes paramilitaires ou armés²³.

13. Article 6 (b et c) de la Charte du Tribunal militaire international de Nuremberg, www.un.org/en/genocideprevention/documents/atrocity-crimes/Doc.2_Charter%20of%20IMT%201945.pdf.

14. Résolutions 822 (1993), 853 (1993), 874 (1993) et 884 (1993) du Conseil de sécurité des Nations Unies.

15. Résolutions 713 (1991), 819 (1993) et 824 (1993) du Conseil de sécurité des Nations Unies.

16. Résolutions 193 (1964) et 360 (1974) du Conseil de sécurité des Nations Unies.

17. Résolutions 849 (1993) et 1808 (2008) du Conseil de sécurité des Nations Unies.

18. Résolution 1545 (2004) du Conseil de sécurité des Nations Unies.

19. Résolution 1591 (2005) du Conseil de sécurité des Nations Unies.

20. <https://news.un.org/en/story/2019/09/1046802>.

21. <https://au.int/fr/treaties/convention-de-lunion-africaine-sur-la-protection-et-lassistance-aux-personnes-deplacees-en>.

22. www.ukrinform.net/rubric-society/3055644-ukrainian-court-convicts-foreigners-who-sent-isis-mercenaries-to-syria-iraq.html,

www.aa.com.tr/en/africa/russia-keeps-sending-mercenaries-to-fight-for-haftar/1901177,

19. Les déplacements forcés de personnes constituent également une violation de la Convention européenne des droits de l'Homme²⁴. Ainsi, dans son arrêt de Grande Chambre dans l'affaire *Chiragov et autres c. Arménie* (requête n°1 3216/05), la Cour européenne des droits de l'Homme a confirmé que la violation de la Convention subsiste tant que les personnes déplacées ne sont pas en mesure d'exercer leurs droits garantis par la Convention, même si les agissements initiaux à l'origine du déplacement sont antérieurs à l'adhésion d'un État membre à la Convention.

20. De plus, les articles 3 et 4 du Protocole n° 4 à la Convention européenne des droits de l'Homme (STE n° 46) interdisent respectivement l'expulsion individuelle ou collective de ressortissants nationaux et l'expulsion collective de ressortissants étrangers²⁵. L'article 13 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques interdit l'expulsion illicite d'un étranger légalement présent sur le territoire d'un État partie.

3.2. Déplacement arbitraire par le terrorisme et la violence

21. Les terroristes bénéficient souvent d'un soutien matériel, logistique ou financier de l'étranger, y compris de gouvernements étrangers. Dans un tel contexte, il est difficile de distinguer les agissements terroristes des activités paramilitaires ou mercenaires de puissances étrangères. Les États qui soutiennent le terrorisme dans un autre pays doivent être tenus responsables des conséquences illégales qui en résultent, dont les déplacements de population.

22. En 1977, le Conseil de l'Europe a ouvert à la signature sa Convention européenne pour la répression du terrorisme (STE n° 90), qui a été actualisée par son Protocole additionnel (STE n° 190) et, par la suite, complétée par la Convention pour la prévention du terrorisme (STCE n° 196) et son Protocole additionnel (STCE n° 217). Outre les autres normes juridiques élaborées par le Conseil de l'Europe pour lutter contre le terrorisme²⁶, la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme (STCE n° 198) peut s'avérer un outil majeur parce qu'elle contribue à réduire les soutiens financiers aux terroristes.

23. Dans le cadre de sa Politique étrangère et de sécurité commune, l'Union européenne a établi, par sa Position commune 2001/931/PESC, une liste de personnes, groupes et entités impliqués dans des actes de terrorisme en vue d'obtenir le gel de leurs avoirs financiers et des mesures renforcées de coopération policière et judiciaire²⁷.

24. Des violences généralisées peuvent également survenir de manière purement interne dans un pays. Au fil de l'Histoire, de très nombreux dictateurs sans scrupules ont contraint une partie de leur propre population à se déplacer, souvent pour des raisons ethniques ou à des fins politiques.

25. Le nettoyage ethnique est une triste expression qui a fait son entrée dans le droit international humanitaire et en politique pour décrire des efforts visant à modifier la composition démographique d'un territoire pour des motifs ethniques.²⁸ Outre les agressions armées, des violences ciblées, y compris un rapport révélant que les violences sexuelles sont fréquemment utilisées comme des armes de guerre malgré les actions internationales contre de telles atrocités.²⁹

26. On se rappellera le sort de Nadia Murad qui, comme des milliers de femmes yézidiennes en Irak, a été capturée et soumise à des violences sexuelles extrêmes et à des menaces de mort par l'organisation terroriste Daesh³⁰. L'Assemblée a honoré Nadia Murad, qui avait fui en Allemagne, en lui octroyant son prix des droits de l'Homme Václav Havel en 2016. Elle a par la suite été récompensée par le Prix Nobel de la paix en 2018³¹.

27. Des atrocités comparables ont été, et sont encore, commises par les terroristes de Boko Haram dans la région du lac Tchad³², où des centaines de milliers de personnes ont été contraintes de se déplacer³³.

<https://theArabweekly.com/reports-shed-light-mercenaries-terrorists-sent-turkey-libya>.

23. Voir par exemple l'arrêt de la Cour internationale de Justice: «Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique)», www.icj-cij.org/en/case/70/judgments.

24. <https://rm.coe.int/handbook-costas-paraskeva-eng/168076087f>.

25. www.echr.coe.int/Documents/FS_Collective_expulsions_ENG.pdf.

26. www.coe.int/fr/web/counter-terrorism/conventions.

27. www.consilium.europa.eu/fr/policies/fight-against-terrorism/terrorist-list/.

28. https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/fre/docs/v1_rul_rule129.

29. <https://news.un.org/fr/story/2020/07/1073341>.

30. www.dailysabah.com/mideast/2017/05/11/first-study-on-yazidi-genocide-by-daesh-reveals-human-tragedy.

31. www.nobelprize.org/prizes/peace/2018/murad/55705-nadia-murad-nobel-lecture-2/.

32. www.assembly.coe.int/nw/xml/News/News-View-FR.asp?newsid=7363&lang=1&cat=134.

4. Tribunaux nationaux

28. Des juridictions nationales ont pris une part active dans la protection des victimes de déplacement arbitraire en poursuivant les auteurs pour crimes contre l'humanité et autres crimes commis dans le cadre de conflits armés ou du terrorisme.

29. Pour leurs propres ressortissants, les juridictions nationales ont une compétence manifeste. Par exemple, des juridictions nationales en Belgique³⁴, en Norvège³⁵ et aux Pays-Bas³⁶ poursuivent les citoyens de leur pays impliqué dans des actions terroristes menées à l'étranger. D'autre part, des juridictions nationales ont poursuivi des étrangers découverts sur leur territoire, par exemple en Allemagne³⁷ et en Espagne³⁸.

30. La compétence universelle à l'égard des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité est reconnue dans plusieurs pays d'Europe comme l'Allemagne, l'Espagne, la Finlande, la France, les Pays-Bas et la Suède. La notion de compétence universelle contribue à éviter l'impunité pour des crimes menant au déplacement arbitraire de personnes, mais ce genre de procès se heurte à de multiples difficultés pratiques. Les témoins doivent être entendus par des juridictions nationales, mais ils peuvent craindre des représailles contre les membres de leurs familles qui sont encore à la portée des auteurs des crimes. Les accusés risquent également de ne pas comparaître ou de ne pas être représentés devant une juridiction nationale.

31. En 2008, l'Union européenne et l'Union africaine ont lancé des travaux sur la compétence universelle qui ont abouti à un rapport conjoint d'experts en 2009³⁹. En 2018, le Parlement européen a organisé un atelier d'experts sur «la compétence universelle et les crimes internationaux: contraintes et bonnes pratiques», dont les actes ont été publiés dans un rapport du Parlement européen⁴⁰. Ces travaux font clairement apparaître que la compétence universelle peut constituer un puissant outil juridique de lutte contre l'impunité.

32. L'Assemblée a abordé cette question dans sa [Résolution 1785](#) (2011) et dans sa [Recommandation 1953](#) (2011) «L'obligation des États membres et observateurs du Conseil de l'Europe de coopérer pour réprimer les crimes de guerre». Le Conseil de l'Europe peut en effet offrir une plate-forme adaptée pour développer la compétence universelle parmi ses États membres.

33. Par ailleurs, les juridictions nationales devraient s'impliquer davantage dans la saisie des profits matériels réalisés par les responsables de déplacements de personnes. La saisie d'argent sale et le gel d'actifs sont des moyens efficaces pour empêcher les chefs de guerre et les mercenaires de tirer profit du déplacement de personnes.

5. Procédures d'asile en faveur des personnes arbitrairement déplacées

34. Les déplacements arbitraires interviennent généralement dans des situations notoires qui bénéficient d'une grande attention des médias. C'est pourquoi les victimes de déplacement arbitraire pourraient typiquement être identifiées dans le cadre de procédures d'asile simplifiées. Les États membres devraient être capables d'établir une liste des pays où surviennent des déplacements arbitraires. En 2009, le Conseil de l'Europe a publié ses Lignes directrices sur la protection des droits humains dans le contexte des procédures d'asile accélérées⁴¹.

35. Les victimes de déplacement arbitraire devraient bénéficier d'une attention et de soins spécifiques tenant compte de leur situation particulière. Les services répressifs devraient en outre réunir des preuves et engager des poursuites à l'encontre des auteurs de tels déplacements.

33. <https://dtm.iom.int/chad>; <https://dtm.iom.int/cameroon>; <https://dtm.iom.int/niger>; <https://dtm.iom.int/nigeria>.

34. www.lemonde.fr/international/article/2017/02/13/un-djihadiste-belge-condamne-pour-un-assassinat-commis-en-syrie_5079160_3210.html.

35. www.newsinenglish.no/2018/01/19/islamist-guilty-of-terror-recruiting/.

36. www.dutchnews.nl/news/2017/11/mother-who-took-her-children-to-syria-found-guilty-of-aiding-terrorism/.

37. www.dw.com/en/syrian-victims-of-torture-testify-in-german-court/a-53699921.

38. www.theguardian.com/world/2017/mar/27/spanish-court-syria-state-terrorism-assad-regime-mrs-ah.

39. <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%208672%202009%20REV%201>.

40. [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603878/EXPO_STU\(2018\)603878_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603878/EXPO_STU(2018)603878_EN.pdf).

41. <https://rm.coe.int/16806aff8c>.

6. Coopération

6.1. Action politique et sensibilisation

36. Outre les initiatives législatives pour la protection des personnes victimes de déplacement arbitraire, des mesures politiques peuvent être prises de diverses manières, que ce soit par le biais des ministères des Affaires étrangères ou de campagnes de sensibilisation à l'intérieur et à l'extérieur des parlements nationaux.

37. En s'appuyant sur les faits, les parlements nationaux et les gouvernements pourraient mobiliser l'action politique. Il faut s'efforcer de développer la coopération internationale pour combattre et enrayer les déplacements arbitraires et leurs conséquences.

6.2. Coopération pour la sécurité

38. Certains États membres sont activement présents dans des régions où les populations sont déplacées par les conflits armés ou le terrorisme. Ainsi, des États membres de l'Union européenne participent à des missions conjointes de maintien de la paix, notamment en collaboration avec les Nations Unies⁴².

39. Outre leur fonction essentiellement militaire, les membres des missions de maintien de la paix peuvent être appelés à témoigner dans les procès concernant des crimes contre l'humanité ou des crimes de guerre. Ces fonctions supplémentaires éventuelles impliquent de sensibiliser et de former ces personnels et de veiller à une étroite collaboration entre les diverses missions nationales déployées dans une région donnée.

6.3. Coopération en matière répressive

40. Les autorités répressives nationales et les juridictions doivent assurer une étroite collaboration dans les affaires impliquant des déplacements et, potentiellement, des crimes contre l'humanité ou des crimes de guerre. La Cour pénale internationale ne peut gérer qu'une petite partie des affaires. C'est pourquoi une part importante du travail judiciaire doit être menée sur un plan national.

41. Cela suppose également une coopération efficace et une entraide judiciaire afin de réduire les financements étrangers dont bénéficient les milices, les mercenaires ou les terroristes, conformément aux dispositions de la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme.

6.4. Assistance financière

42. L'Union européenne est l'un des principaux donateurs d'aide humanitaire aux personnes déplacées dans le monde⁴³. De plus, de nombreux États membres fournissent à titre individuel une assistance, notamment technique, ainsi qu'une aide financière. Le rapport de notre collègue Lord Dundee sur l'action humanitaire pour les réfugiés et les migrants d'Afrique du Nord et du Proche-Orient abordera cet aspect.

43. Conformément à l'article 79 du Statut de la Cour pénale internationale, les États parties ont créé en 2004 un fonds d'affectation spéciale au profit des victimes, qui dispose de programmes visant à lutter contre les préjudices résultant de crimes de génocide, de crimes contre l'humanité, de crimes de guerre et de crimes d'agression. Les États membres du Conseil de l'Europe devraient soutenir ce fonds.

44. Par ailleurs, les États membres peuvent protéger les populations contre les déplacements arbitraires s'ils exigent des mesures en ce sens de pays bénéficiant d'une assistance financière, et notamment un soutien dans la lutte contre les déplacements arbitraires, des poursuites nationales et une coopération efficace avec les services répressifs des pays donateurs.

6.5. Coopération avec des organisations non gouvernementales

45. Les gouvernements et les parlements nationaux ont besoin d'informations pertinentes fournies par des experts présents sur le terrain. L'assistance humanitaire aux personnes déplacées est souvent dispensée par des ONG présentes sur le terrain. Il est donc essentiel de collaborer étroitement avec les ONG humanitaires et les experts de la société civile dans les régions où surviennent des déplacements arbitraires⁴⁴.

42. <https://peacekeeping.un.org/en/reinforcing-un-eu-strategic-partnership-peace-operations-and-crisis-management-priorities-2019-2021>.

43. https://ec.europa.eu/echo/aggregator/categories/2_fr.

7. Conclusions

46. L'Assemblée peut jouer un rôle essentiel, premièrement en veillant à ce que le problème du déplacement arbitraire soit mieux connu et plus largement accepté en droit international, ainsi qu'en mobilisant les actions politiques afin que les droits et les pratiques au niveau national assurent efficacement la prévention du déplacement arbitraire de personnes, traitent les conséquences des préjudices subis par les survivants, et permettent l'exercice de poursuites à l'encontre des auteurs.

47. Les législations nationales devraient assurer la mise en œuvre effective des normes du Conseil de l'Europe et du droit international public. Une consolidation des normes et des principes du droit international devrait être réalisée afin de clarifier ce domaine.

48. Le traitement des demandes d'asile de personnes victimes de déplacement arbitraire devrait prendre en compte les circonstances particulières et la gravité de tels déplacements.

44. www.researchgate.net/publication/287823503_The_compromised_brokers_NGOs_and_displaced_populations_in_east_Africa.