

Recherche

Deux organismes importants dans la protection des déplacés internes au Mali : Le CICR et le HCR

Two important organizations in the protection of internally displaced persons in Mali: the ICRC and the UNHCR

Idrissa DEMBÉLÉ

PhD en Droit, Enseignant-chercheur, chargé de cours de droit à l'Université privée de Gestion et de Développement Durable (UniGDD).

Correspondance: Email : idrissadembele1@yahoo.fr ; Tel : 00223 77744717

Résumé

Le conflit armé qui s'est éclaté en 2012 au Mali a entraîné le déplacement de nombreuses personnes tant à l'intérieur qu'au-delà des frontières du pays. La plupart de ces individus vivent dans des conditions de vie déplorables parfois sans abris ni nourritures et le contexte de pauvreté qui s'est généralisé à mesure que la crise avançait n'a pas favorisé la capacité de l'Etat malien à protéger ces propres citoyens. Mais le fait que l'Etat national ne soit pas à même de protéger les déplacés internes n'est pas un synonyme d'absence de protection pour ces individus. La communauté internationale, les organisations internationales, les ONG,... ont aussi la responsabilité d'apporter leur assistance aux personnes déplacées. La présente étude vise à démontrer le rôle joué par deux institutions dans la protection et l'assistance aux déplacés internes au Mali. Une organisation intergouvernementale, le Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et une organisation non-gouvernementale à vocation internationale, le Comité International de la Croix Rouge. Le CICR a la responsabilité première de protéger et d'assister les victimes de conflits armés internationaux comme internes, tandis que le mandat du HCR est à priori la protection des réfugiés.

Mots clefs : CICR, HCR, action humanitaire, activités de protection, conflit armé, déplacés internes, Protection.

Abstract

The armed conflict that erupted in 2012 in Mali has resulted in the displacement of many people both within and beyond the country's borders. Most of these individuals live in deplorable living conditions, sometimes without shelter or food, and the context of poverty that has become more widespread as the crisis has progressed has not favored the Malian State's ability to protect these own citizens. But the fact that the national state is not able to protect IDPs does not mean that these individuals are not protected. The international community, international organizations, NGOs..., also have a responsibility to provide assistance to displaced persons. This study aims to demonstrate the role played by two institutions in protecting and assisting IDPs in Mali. An intergovernmental organization, the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, and an international non-governmental organization, the International Committee of the Red Cross. The ICRC has the primary responsibility to protect and assist the victims of both

international and internal armed conflicts, while UNHCR's mandate is primarily the protection of refugees.

Key words: ICRC, UNHCR, humanitarian action, protection activities, armed conflict, IDPs, Protection.

1. Introduction

La question du déplacement forcé de population est devenue un sujet de préoccupation internationale. Chassés de leurs domiciles par les guerres, les catastrophes naturelles, les violences et les violations des droits de l'homme qui en résultent, des millions d'êtres humains portent l'étiquette aujourd'hui de réfugiés, de personnes déplacées internes, de migrants forcés etc. De Solferino à Ndjamené en passant par l'Algérie, la Tchétchénie, la Palestine, le Rwanda et plus récemment les conflits armés qui se sont éclatés en Syrie, en République Centrafricaine et au Mali ont poussés dans les rues des populations civiles déplacées et réfugiés. Les statistiques sont alarmantes : rien qu'en 2012, les conflits armés, les violences, les violations généralisées des droits de l'homme ont accru de 2,4 millions le nombre total des personnes déplacées, désormais estimé à 28,8 millions¹. À ce chiffre il faut encore ajouter les quelque 32,4 millions de personnes qui ont été déplacées par des catastrophes naturelles dans 82 pays au cours de cette même année. En 2013, le HCR fait mention de 33,3 millions de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays². Selon le tout dernier rapport du HCR, en 2015, quelques 65,3 Millions de personnes, soit une personne sur 113 étaient déracinées par le conflit et la persécution à travers le monde. Parmi ces personnes, 40,8 Millions sont des déplacées internes, 21,3 Millions sont des réfugiées et 3,2 Millions sont des demandeurs d'asile. L'Afrique est le continent le plus affecté par ce phénomène, avec 11,6 millions de personnes déplacées dans 21 pays³. L'Afrique subsaharienne en totaliserait 5,5 millions de personnes déplacées⁴. Seule la RDC représente le plus grand nombre de déplacés internes au monde, soit environ 3,9 millions⁵.

Le Mali n'est pas épargné par ce phénomène. Le pays est confronté depuis 2012 à l'une des crises les plus redoutables de son histoire. Cette crise a eu des répercussions graves sur l'intégrité du territoire et sur les populations vivant dans les zones de tension. Malgré la mise en place d'un régime démocratique suite aux élections multipartites libres en 2013 pouvant favoriser la réconciliation et l'unité nationale, la situation sociopolitique continue de se dégrader avec l'extension des foyers de tensions à d'autres localités comme le centre et le sud du pays. D'autres parts, cette crise a aussi favorisé la montée en puissance dans la zone des forces terroristes et djihadistes. Des milliers d'individus ont été enclin à se déplacer pour fuir la guerre, et les violences causées par les affrontements entre l'armée malienne et les forces dissidentes. À l'abri des yeux du monde extérieur, ces personnes vivent dans les situations les plus inhumaines, parfois sans abris ni nourriture. Et les États qui ont la responsabilité première d'assurer la protection à leurs nationaux n'ont pas forcément les moyens ou la volonté politique pour apporter à ces personnes protection et assistance. Toutefois, le fait que l'Etat national n'assure pas sa protection aux personnes déplacées n'est pas synonyme d'une absence de

¹IDMC. 2012. Global Overview: People internally displaced by conflict and violence. www.internaldisplacement.org/

² www.unhcr.fr/537361a1c.html, consulté le 15 Avril 2015 à 16 h15 mn.

³ Observatoire des situations de déplacement interne, Global Overview of Internal Displacement 2009, mai 2010.

⁴ Ibid.

⁵ UNOCHA, (2017), République Démocratique du Congo: Personnes déplacées internes et rentrées. Factsheet 30 septembre. Disponible sur :

https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/idp_factsheet_au_30_septembre_2017_fr20102017.pdf, consulté le 10 Septembre 2018 à 15 h 12 mn.

protection pour ces individus. La Communauté internationale, les organismes humanitaires, les ONG ont aussi leurs mots à dire en matière de protection des personnes déplacées internes. Parmi les organismes qui ont participé à la protection des personnes déplacées, deux agences ont particulièrement attiré notre attention. Cela s'explique non seulement par le rôle historique joué par ces deux institutions dans la protection des personnes déplacées à travers le monde, mais aussi par la qualité de leur intervention au Mali. Il s'agit du Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et du Comité International de la Croix Rouge (CICR). Notre choix est motivé par les mandats des deux organisations et par l'expérience qu'elles ont acquise en matière de protection des personnes déplacées. Le CICR a la responsabilité première de protéger et d'assister les victimes de conflits armés internationaux comme internes, tandis que le mandat du HCR est à priori la protection des réfugiés. Sans avoir la prétention d'établir une comparaison entre les deux agences, on note toutefois que ces deux organisations ont fourni une protection aux personnes déplacées pendant plusieurs décennies et disposent de structures permettant une étude utile pour le sujet. M. Jean Pierre HOCKE, qui fut Haut-Commissaire pour les Réfugiés après une longue carrière au CICR, indiquait en 1987 : « ...on peut observer... que nos deux institutions sont finalement les deux seules qui ont leur mandat « ancré » dans une convention internationale et que, par-là, leur tâche primordiale est celle de protection. Pour y arriver, les approches sont à la fois semblables et très différentes »⁶.

2 - Matériels et Méthode

Dans le cadre de cette recherche nous avons suivi les méthodes suivantes :

2.1. Recherche documentaire

Différents types de documents en rapport avec notre thème d'étude ont été examinés. Ils sont entre autres des ouvrages généraux, des ouvrages spécifiques, des articles de revues ou de presse, des thèses et mémoires antérieurs, des rapports, des règles juridiques nationales et internationales. L'internet est aussi une source d'information privilégiée. Par le biais de l'internet, nous avons pu obtenir des informations récentes sur les conflits armés, leurs conséquences et les mécanismes mis en œuvre par la communauté internationale pour les régler. La recherche documentaire nous a permis de faire l'inventaire de la littérature disponible en relation avec notre sujet d'étude et une synthèse objective présentant la situation actuelle des Personnes déplacées et de l'étendue de la protection. Car il est vrai, tout chercheur est un peu lié par les précédents.

2.2. Les enquêtes de terrain

Au début de nos recherches, nous avons procédé à un entretien exploratoire. Cette phase nous a permis de mener des entrevues, des enquêtes, des interviews au cours desquels nous avons pu écouter, échanger avec certaines personnes ressources, notamment les responsables des organisations humanitaires, les ONG, les chefs de mission de maintien de la paix et responsables gouvernementaux, des Personnes déplacées et autres spécialistes de la question. Ce qui nous a permis d'une part de récolter les informations les plus récentes sur notre sujet de recherche, mais aussi de constater par nous-même ce qui se passe sur le terrain et voir si cela correspond avec les postulats théoriques. L'étude de terrain nous a permis de nous entretenir avec les agents du service public chargés de mettre en œuvre les politiques nationales de protection des Personnes déplacées (notamment au Mali), avec les membres d'associations comme l'AMDH, avec des universitaires, avec des hommes politiques, avec certaines Personnes déplacées internes, bref avec toute personne ou organisme (notamment le HCR et le

⁶ Réfugiés, N°25, janvier 1986, p.10

CICR qui nous ont été d'un appui majeur), dont l'action et/ou l'opinion intéressent notre problématique de recherche.

3. Résultats

3.1. Présentations des deux organismes et évolution de leurs mandats

3.1.1. Le HCR

Le Haut-Commissariat pour les Réfugiés a la responsabilité d'assumer les fonctions de protection internationale. Il est né des dépouilles de l'Organisation internationale pour les réfugiés (OIR)⁷. De 1946 à 1952, l'OIR exerça une fonction de protection des réfugiés et des personnes déplacées : la clarification des standards légaux de traitement des réfugiés et des personnes déplacées par la conclusion d'accords avec les États hôtes, la délivrance et la reconnaissance de documents de voyage, l'amélioration de la situation des apatrides, la protection directe des individus, la réinstallation des réfugiés et personnes déplacées, l'octroi d'une assistance légale devant les tribunaux,...⁸ Crée en 1950, le HCR a pour mandat d'apporter une protection internationale aux réfugiés. Dans le paragraphe 8 de son statut, il est clairement mentionné que l'organisation assume ses fonctions de protection internationale⁹. En dehors des neuf activités incluses dans le paragraphe 8, le paragraphe 9 indique que l'organisation doit entreprendre toute nouvelle activité que pourrait lui confier l'Assemblée générale des Nations Unies : « *Le Haut-commissaire s'acquitte de toute fonction supplémentaire que pourra prescrire l'Assemblée générale, notamment en matière de rapatriement et de réinstallation, dans la limite des moyens dont il dispose* »¹⁰. Cela étant, le HCR s'est engagé dès les années 1970 dans des activités au profit des personnes déplacées concomitamment au rapatriement des réfugiés, au motif qu'il n'était « ni raisonnable, ni réaliste » de traiter différemment les deux catégories de groupes dans une même opération¹¹. L'Assemblée générale des Nations Unies dans une résolution du 12 décembre 1972 a étendu au Secrétaire général de l'ONU le droit de demander au Haut-Commissaire de s'acquitter de toute tâche humanitaire pour laquelle « ...*le Haut-Commissariat dispose de compétences et d'une expérience particulières* »¹². Quant au Conseil économique et social de l'ONU auprès duquel le Haut-Commissariat pour les réfugiés soumet ses rapports annuels, ses attributions sont prévues au paragraphe 3 du statut. Il se contente de donner des « directives d'ordre général » au Haut-Commissaire¹³. C'est sur la base du paragraphe 9 aussi que l'Assemblée générale a demandé au HCR, le 30 novembre 1976, de s'occuper de la protection des apatrides¹⁴. Cette requête a élargi le mandat du HCR à de nouvelles catégories de personnes qui n'étaient pas prévues dans le mandat premier de l'organisation. C'est également sur la base de cette disposition que l'Assemblée générale des Nations Unies donne son assentiment aux actions prises en faveur de groupes de personnes, comme les chinois de la République Populaire de Chine qui n'étaient pas encore reconnue à

⁷ Organisation internationale pour les réfugiés, créée en 1947, elle avait remplacé l'Office International NANSEN pour les réfugiés de la Société des Nations, le Comité intergouvernemental pour les Réfugiés et l'Administration des Nations Unies pour le Secours et la Reconstruction.

⁸ Jahn E., *The International Refugee Organisation*, in Berndhart, (R.), (Dir.), Encyclopedia of Public International Law, Elsevier Science Publishers, North-Holland, 1985, Vol. 5, pp.171-174

⁹ Paragraphe 8 du Statut du HCR, décembre 2011

¹⁰ Paragraphe 9 du statut du HCR

¹¹ Voir HCR, Doc. EC/SCP/87 du 17 août 1994, para. 1.

¹² Voir le Paragraphe 3 de la Résolution 2956 (XXVII) de l'Assemblée générale de l'ONU portant sur le « *Rapport du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés* », 12 décembre 1972.

¹³ Selon le paragraphe 3, « Le Haut-Commissaire se conforme aux directives d'ordre général qu'il recevra de l'Assemblée générale ou du Conseil économique et social »

¹⁴ A/RES/31/36

l'ONU ou les algériens au Maroc et en Tunisie au début des années 50 , qui ne relevaient pas exactement du mandat du HCR. C'était le début du concept de « bons offices » du HCR¹⁵. Par ces développements, davantage tirés de la pratique du HCR et plus tard sanctionnés par des résolutions de l'Assemblée générale de l'ONU, le mandat du HCR s'est progressivement élargi. L'un des pans de cet élargissement est sans doute la protection des personnes déplacées. Si aucune référence n'a été faite aux Personnes déplacées dans le Statut, l'interprétation du paragraphe 9 a servi de fondement à une série de résolutions de l'Assemblée générale de l'ONU qui ont reconnu l'expertise humanitaire particulière du HCR et encouragé à ce qu'il s'engage dans les situations de déplacements internes. Pour E. FELLER, cet engagement du HCR auprès des Personnes déplacées est passé d'un « *non, à moins que certaines conditions soient rassemblées* » pour arriver à un « *oui, sauf en cas de circonstances exceptionnelles.* »¹⁶.

Durant les années 1990 les activités du HCR auprès des personnes déplacées ont connu une période spectaculaire. C'est ainsi que par sa résolution 48/116 du 24 mars 1994, l'Assemblée a renouvelé son soutien aux efforts du HCR visant à « *fournir une assistance et une protection humanitaires aux Personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays qui se trouvent dans des circonstances particulières, exigeant que l'on fasse appel aux compétences spéciales du Haut-Commissaire, surtout lorsque ces efforts peuvent contribuer à prévenir ou à résoudre des problèmes de réfugiés* ». On notera que le Comité exécutif du programme du Haut-Commissaire, instance composée des représentants de gouvernements, a reconnu que cette résolution offrait au HCR un « cadre approprié » pour participer à de telles opérations. Les principaux critères qui dictent l'engagement de l'organisation auprès des Personnes déplacées sont définis dans la Résolution 53/125 de décembre 1998¹⁷. Le 21 octobre 1954, l'Assemblée générale crée le Fonds des Nations Unies pour les Réfugiés, aux fins de collecte et de gestion de fonds pour l'assistance des réfugiés¹⁸. Ce fonds fonctionnera jusqu'en 1958 lorsque le Comité exécutif qui avait été créé alors pour superviser sa gestion est remplacé par un Comité exécutif du programme du HCR encore en place¹⁹. Le Comité était composé de 98 États membres en octobre 2016. Un budget-programme biennal du HCR présente l'ensemble des besoins budgétaires déterminés en fonction d'une évaluation des besoins globaux des personnes relevant de la compétence de l'organisation. Lors de la soixante-huitième réunion tenue en mars 2017, le Comité exécutif annonçait un budget de 7 450,6 millions de dollars E.U. Ce budget peut être jugé insuffisant en raison des importantes attentes suscitées par le renforcement des liens entre l'action humanitaire et l'aide au développement mais également en ce qu'il est destiné à répondre aux besoins d'une population estimée à 66,9 millions de personnes²⁰. Les Orientations stratégiques fixent les cinq principales directions que le HCR privilégiera pendant la période 2017-2021²¹. Pour assurer la mise en œuvre de son mandat, le HCR met en place des bureaux extérieurs, tout en conservant à son siège un département de la protection internationale. Ce département a connu plusieurs dénominations : de « division de la protection internationale », il est devenu, au milieu des années quatre-vingt « division du droit

¹⁵ Agha Khan S., *Legal Problems relating to Refugees and Displaced Persons*, RCADI, 1976-I, vol. 149, p.287

¹⁶ Feller E. (2007), *opportunités et défis du rôle de l'UNHCR dans la protection des personnes déplacées*, in migration forcée, revue, numéro spécial, mettre en lumière les personnes déplacées : réussites et défis, en mémoire au travail de Roberta Cohen, Brookings-Berne, mars 2007

¹⁷ Voir AGNU, Résolution 53/125, décembre 1998

¹⁸ Résolution 832(IX) de l'Assemblée générale

¹⁹ Résolution 1166(XII) de l'Assemblée Générale

²⁰ HCR, *Besoins de financements en 2018 et 2019*, disponible sur <http://reporting.unhcr.org>

²¹ Il s'agit de : i) assurer la protection ; ii) répondre avec efficacité aux situations d'urgence ; iii) promouvoir l'inclusion et l'autosuffisance, y compris par l'engagement des acteurs du développement ; iv) responsabiliser les personnes relevant de la compétence du HCR ; v) rechercher des solutions.

des réfugié et de la doctrine »²², avant sa dénomination actuelle. Le département est dirigé par un(e) directeur (trice) et est constitué de sections en charge des conseils juridiques, de l'appui au terrain, du développement et de la promotion du droit des réfugiés,... Mais au-delà des dénominations, le but ultime des réformes du département de la protection internationale est la désacralisation de la notion de protection et son opérationnalisation. C'est à ce titre que chacun des bureaux régionaux du HCR, structure dites opérationnelles²³, est doté, au siège du HCR d'un responsable de la protection, parallèlement à l'existence du département de la protection internationale. Il revient alors à cette dernière structure de maintenir une interprétation harmonisée de l'action de l'organisation et des différents bureaux, en matière de protection. Les bureaux extérieurs du HCR disposent la plupart du temps de chargés de protection ou « *protection officers* »²⁴. Ces chargés de protections s'occupent de la détermination du statut de réfugié, l'apport de conseils juridiques aux réfugiés, demandeurs d'asile et autres « *persons of concern* » de l'organisation, mais aussi de négociations avec les autorités étatiques pour le respect des droits des réfugiés et la recherche de solutions durables pour eux. Leurs activités vont jusqu'à l'octroi d'aide juridique aux personnes qui en ont besoin, la participation à des organes étatiques de décision²⁵, les conseils aux gouvernements pour l'adoption de législation en matière de réfugiés et d'apatrides,...

Quid du CICR ?

3.1.2- Le CICR

Le CICR est d'abord différent du HCR en ce qu'il est une organisation non gouvernementale qui veille sur le respect de conventions internationales : les conventions de Genève de 1949 relatives, respectivement à l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne, à l'amélioration du sort des blessés, des malades et des naufragés des forces armées sur mer, au traitement des prisonniers de guerre, et à la protection des personnes civiles en temps de guerre²⁶. Ces quatre Conventions sont complétées depuis le 8 juin 1977 par le protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 aout 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux²⁷. Le CICR est créé en 1863 par cinq citoyens genevois²⁸ qui voulaient mettre en place une œuvre de secours aux militaires blessés sur les champs de bataille. Henry Dunant, l'inspirateur du Comité alors appelé Comité international de secours aux militaires blessés²⁹, avait été le témoin du manque de soins dont étaient victimes les membres des forces armées en campagne, à Solferino³⁰. Enregistré en Suisse, en tant qu'association privée régie par les articles 60 et suivant du Code Civil suisse, le CICR conserve encore ce caractère d'organisation privée malgré toutes ses initiatives qui ont abouti, pour

²² Cette dénomination, empruntée au CICR, est consacrée lorsque l'ancien responsable des opérations du CICR, Jean Pierre HOCKE, est nommé Haut-commissaire des Nations Unies pour les réfugiés. Voir Réfugiés, octobre 1986, p. 16

²³ Certaines opérations du HCR ne relèvent d'aucun de ces bureaux. Vu leur importance, ces opérations sont gérés par des structures particulières : C'est ainsi que l'opération du Soudan est gérée en dehors du bureau Afrique, de même que l'opération afghane a été gérée en dehors du bureau de l'Asie.

²⁴ C'est l'expression la plus utilisée et sa traduction française la plus exacte devrait être « Administrateur chargé de la protection »

²⁵ Voir GUIGNABODET, Olivier., *Les procédures d'asile en France et le rôle du HCR*, in Droit d'asile et des réfugiés, SFDI, Colloque de Caen, Paris, Pédone, 1997, 291-305

²⁶ www.migrationforcee.org/pdf/Revue%202023/01.pdf

²⁷ RTNU, vol. 1125

²⁸ Henry D., Guillaume-Henri D., Gustave M., Louis A. et Théodore M.

²⁹ Ce Comité est créé en 1863 par la Société genevoise d'utilité publique

³⁰ Henry D., *Un souvenir de Solferino*, Genève, Fick, 1862.

certaines, à l'adoption de Conventions internationales liant les États³¹. En effet, le 22 aout 1864 déjà, le CICR se trouve à la base de la Convention de Genève pour l'amélioration du sort des militaires blessés dans les armées en campagne. Cette Convention est révisée, en 1906 et en 1929, pour mettre « ... à profit les expériences faites... »³², Au cours des guerres qui avaient eu lieu en Europe et en Amérique depuis 1864. À la fin de la première guerre mondiale, le CICR et les Sociétés de la Croix-Rouge créées dans chaque Etat partie à la Convention de Genève s'étaient révélés tellement nécessaires en temps de guerre et en temps de paix que le Pacte de la Société des nations leur consacre une disposition particulière. L'article 25 du Pacte stipule que : « *Les Membres de la Société s'engagent à encourager et favoriser l'établissement et la coopération des organisations volontaires nationales de la Croix-Rouge, dument autorisées, qui ont pour objet l'amélioration de la santé, de la défense préventive contre la maladie et l'adoucissement de la souffrance dans le monde* ». Si l'article ne fait référence qu'aux sociétés nationales de la Croix-Rouge et à leurs activités humanitaires, en temps de paix notamment³³, c'est qu'il y'a eu, au fil des années des difficultés liées à la direction que devaient prendre les activités de la Croix-Rouge³⁴ et à leur répartition entre le CICR et les Croix Rouges nationales, tantôt seules, tantôt unies sous la Ligue des Sociétés de la Croix Rouge et du Croissant Rouge³⁵, ou la Fédération internationale des Sociétés de la Croix Rouge et du Croissant Rouge³⁶. Plus récemment, à l'occasion du sommet de la Croix-Rouge tenu à Séville, du 25 au 27 septembre 1997, le partage des activités internationales de toutes les composantes du mouvement de la Croix-Rouge a fait l'objet d'un arrangement, l'Accord sur l'organisation des activités internationales des composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant Rouge³⁷. Cet accord, intervenu pendant les lourdes opérations humanitaires dans les Balkans et en Afrique semblait nécessaire pour rationaliser et mieux utiliser les ressources humaines, financières et logistiques des sociétés nationales, de la fédération internationale et du CICR³⁸. Le concept de « *lead agency* » ou « *institution directrice* » est introduit dans l'accord pour désigner l'une des trois composantes du mouvement qui se charge, dans une situation d'activités internationales donnée d'assumer « la direction générale et la coordination des activités opérationnelles³⁹. La charge d'institution directrice revient à la fédération internationale des sociétés de la Croix Rouge et du Croissant rouge, d'après les termes de l'accord, dans les situations de « *catastrophes naturelles ou technologiques* » et autres désastres et situations d'urgence en temps de paix faisant appel à des moyens d'action excédant ceux de la Société nationale opérante »⁴⁰. Dans les situations de « suites directes d'un conflit » et lorsque le rôle du CICR comme « institution neutre et indépendante » n'est plus nécessaire, la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge jouera le rôle d'institution directrice⁴¹. Comme le HCR, le CICR installe des bureaux extérieurs dans les pays en conflits et/ou dans les pays proches des zones en conflit. L'organisation est ainsi à même de veiller au

³¹ À propos de la place du CICR dans l'ordre juridique international, voir Lorite ESCORIHELA, « *Le CICR comme organisation sui generis ? Remarques sur la personnalité internationale du CICR* », RGDIP, 2001-3, pp. 581-616

³² Hubert M., « *La Convention de Genève et la Croix Rouge* », in Hubert M. La pensée et l'action de la Croix-Rouge, Genève, Ed. du CICR, 1954, p. 113

³³ En 1929, Max HUBERT, jugeait que cet article du Pacte ne « ...mentionne pas la véritable mission du CICR » en ce qu'il ne semble s'intéresser qu'aux missions en temps de paix de la Croix Rouge

³⁴ La ligue est créée en 1919, à Paris, à l'initiative de la Croix Rouge américaine et de son président, Henry Davison

³⁵ La ligue de 1919 prend ce nom à partir de 1983

³⁶ La fédération internationale des Sociétés de la Croix Rouge et du Croissant Rouge est créée en 1991

³⁷ Pour le texte de l'accord, aller à :

www.icrc.org/web/fr/sitefre0.nsf/, consulté le 17 Juin 2012 à 9h 11

³⁸ Article 2 de l'Accord qui porte sur son objet et ses buts.

³⁹ Article 4.3 de l'Accord.

⁴⁰ Article 5.3.2 de l'Accord

⁴¹ Article 5.3.2 de l'Accord

respect du droit relatif aux conflits armés par des activités d'éducation, des visites des lieux de conflits, des traitements des prisonniers,... En même temps, le CICR intervient de sa propre initiative afin de répondre aux besoins les plus pressants, en assurant entre autres : la distribution de vivres et d'autres produits de première nécessité ; l'évacuation et/ou le transfert des personnes en danger ; le rétablissement et le maintien des contacts entre les membres des familles dispersées et la recherche des personnes portées disparues... S'agissant des lieux de détention, il entreprend également des programmes d'ordre structurel, dans une perspective à plus long terme, en apportant une assistance technique et matérielle aux autorités détentrices⁴². En tant que victimes de conflits armés ou de troubles, les personnes déplacées tombent clairement sous le mandat du CICR. Elles bénéficient dès lors de son action générale de protection et d'assistance en faveur de la population civile. La problématique des personnes déplacées interpelle le CICR à un double titre: en tant que promoteur et gardien du droit international humanitaire et en tant qu'agent opérationnel apportant protection et assistance aux victimes des conflits armés et des troubles intérieurs⁴³. Le CICR considère le déplacement interne comme un processus composé de différentes phases dont les effets dépassent largement les personnes déplacées elles-mêmes. C'est ce qui lui a valu l'idée de combiner l'intervention juridique auprès des belligérants à l'action opérationnelle sur le terrain, afin de permettre à la population civile de rester chez elle autant que possible, dans le respect de son intégrité et de sa dignité, au motif que, « *Même en temps de guerre, la population devrait pouvoir mener une vie la plus normale possible, elle devrait en particulier pouvoir rester chez elle*»⁴⁴.

Après avoir présenté nos deux institutions, il importe d'examiner maintenant comment ces deux organismes assurent la protection des personnes déplacées au Mali.

3.2.- Temps d'accès à l'emploi urbain par les migrants internes enquêtés.

Dans cette partie nous examinerons les quatre étapes que suivent nos deux agences pour remplir leurs mandats. Il s'agit de : préalables à la situation de personnes déplacées, l'invitation de l'agence de protection, la présence sur le terrain ou la représentation (1), l'exercice de certaines activités de protection (2) et la fin de la situation de personnes déplacées suivie du départ des agences de protection (3). Ce schéma n'est pas nécessairement suivi par les agences de protection dans toute situation de personnes déplacées. Il a toutefois le mérite d'illustrer la plupart des interventions des agences de protection en faveur des personnes déplacées.

1.2.1. Préalables et invitation

Ci-après, nous décrivons les situations qui précèdent l'intervention des deux agences de protections et le processus formel de l'invitation qui leur est faite pour intervenir en faveur des personnes déplacées au Mali.

Pays enclavé au cœur de l'Afrique de l'ouest avec une superficie de 1241 238 km², le Mali est confronté, depuis le début de l'année 2012, à la plus grave crise de son histoire récente qui remet en cause à la fois l'intégrité de son territoire et près de vingt ans de stabilité politique. Tout a commencé en 2012 lorsque le Mouvement National de libération de l'Azawad (MNLA) décide de chasser l'armée malienne du Nord et de revendiquer l'indépendance de cette vaste partie du pays. De violents affrontements opposeront d'une part les séparatistes du MNLA aidés par les islamistes du Mouvement pour l'unicité et le Jihad en Afrique de l'Ouest (MUJAO) et d'autres part les forces armées malientes. Contestant la gestion de ce conflit par

⁴² Pour un examen exhaustif de l'action du CICR, voir un ouvrage récent Forsythe, D., *The Humanitarians. The International Committee of the Red Cross*, Cambridge, Cup, 2005, 356 p.

⁴³ Frédéric MAURICE et Jean de COURTEN, «*L'action du CICR en faveur des réfugiés et des populations civiles déplacées*», in: Revue internationale de la Croix-Rouge, No 787, janvier-février 1991, p. 9 ss.

⁴⁴ LAVOYER J.-P. (1995), « Réfugiés et personnes déplacées: droit international humanitaire et rôle du CICR » in. 812 International Review of the Red Cross, 1995, p.192.

le gouvernement du président malien, Amadou Toumani Touré, un groupe de sous-officiers, dirigés par le capitaine Amadou Haya Sanogo a pris le pouvoir à la suite d'un putsch militaire, le 21 mars 2012, en suspendant la Constitution et en arrêtant plusieurs dirigeants politiques⁴⁵. Une semaine plus tard, alors que ce nouveau pouvoir militaire était contesté à la fois à l'intérieur et à l'extérieur du pays, les groupes armés de la rébellion se sont emparés en quelques jours de l'ensemble du nord du Mali⁴⁶. Le conflit armé dans le nord du Mali a entraîné de grands déplacements de populations à la fois à l'intérieur du pays et vers les pays limitrophes (Algérie, Burkina Faso, Mauritanie et Niger). En mai 2012, on comptait quelques 130 000 personnes déplacées à l'intérieur du Mali et environ 190 000 réfugiés dans les pays voisins (OCHA, Mai 2012). Dans un rapport publié par l'office de coordination des affaires humanitaires (OCHA, Mai 2012), plus de 300 000 personnes avaient quitté le nord du Mali : 190 000 avaient trouvé refuge dans les pays voisins (62 000 en Mauritanie, 56 000 au Burkina Faso, 40 000 au Niger et 30 000 en Algérie) et quelque 130 000 avaient fui dans d'autres régions du Mali dont plus de 25 000 à Bamako⁴⁷. Cette situation a aggravé la crise humanitaire à laquelle sont confrontés plusieurs pays de la région, suite à la pénurie alimentaire qui affecte quinze millions de personnes dans le Sahel. En avril 2012, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (BCHA) estimait que « *cette situation aggrave encore la crise alimentaire et nutritionnelle qui affecte toute la région du Sahel, d'autant que les réfugiés, parmi lesquels de nombreux pasteurs avec leurs troupeaux, s'établissent dans des régions qui comptent parmi les plus affectées par la sécheresse* »⁴⁸. En avril 2012, la Commission européenne avertissait du risque de « *catastrophe humanitaire majeure qui pourrait se répercuter sur les pays voisins, à moins de progrès rapides dans les prochains jours pour ouvrir un espace humanitaire et permettre des approvisionnements en nourriture et médicaments dans le nord* » et, fin avril, le CICR estimait que les « *garanties de sécurité ne sont pas encore réunies pour une action humanitaire de plus grande envergure* ».

1.2.2. Présence sur le terrain et activités de protection

3.2.2.1 La présence sur le terrain

Après les invitations que reçoivent les deux institutions, l'étape qui suit est l'arrivée et l'installation dans les lieux où se trouvent les personnes déplacées. Cette étape est considérée, comme un premier facteur de protection. La présence sur le terrain se matérialise par la signature d'accords de représentations entre les deux agences et les États hôtes. Il faut toutefois noter que des représentations peuvent être faites même en dehors de l'existence d'un Etat représentatif⁴⁹. Si le CICR et le HCR déploient sur le terrain, en dehors de leurs sièges à Genève, des médecins, des ingénieurs, des gestionnaires de fonds, ils déploient aussi des personnes qui traitent de manière plus directe les problèmes auxquels font face les personnes déplacées : il s'agit de Chargés de protection et de délégués⁵⁰. La présence du HCR au Mali date de la fin de l'année 1991 avec l'arrivée de la Mauritanie de quelques réfugiés qui avaient trouvés asile sur le

⁴⁵ Amnesty International, (2012), « *Mali : Retour sur cinq mois de crise, Rébellion armée et putsch militaire* », www.amnesty.org, consulté le 8 juin 2018 à 19 h 11 mn.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ OCHA, Mai 2012, “Urgence complexe rapport de Situation, N°2. Site internet d'OCHA, <http://ochaonline.un.org/>, consulté le 10 mai 2015 à 14 h 10 mn

⁴⁸ OCHA (Juillet 2012), « *Mali Urgence Complex: Rapport de situation* », n°12, <http://reliefweb.int/report/mali/maliurgence-complexe-rapport-de-situation-no-12>, consulté le 18 mars 2014 à 16h 19 mn

⁴⁹ Un exemple est fourni par l'existence d'une représentation du HCR à Hargeisa, dans le Somaliland, une entité qui se réclame étatique, mais non reconnue par les Nations Unies

⁵⁰ On n'oubliera pas de noter que le premier Haut-commissariat pour les Réfugiés fut créé par la Société des Nations à la demande du CICR. Sans aucun doute, pour que le CICR intervienne, il a fallu qu'il se retrouve face à une situation proche de celles dont il s'occupe sans pour autant qu'il y ait une parfaite ressemblance. Les similitudes entre les notions de protection au CICR et au HCR ont dû dater de là.

territoire malien à la suite des expulsions et déportation massives des populations négro-africaines vers le Sénégal principalement⁵¹. Un rapport de 1994, note plus de 16 000 réfugiés mauritaniens établis dans la seule région de Kayes⁵². C'est ce qui explique l'implantation dès lors à Kayes d'une antenne du HCR. En Avril 1992, un Pacte National fut signé entre le gouvernement de la République du Mali et les mouvements et fronts unifiés de l'Azawad (MFUA), pacte qui mettait théoriquement un terme à la rébellion commencée en 1990 et qui laissait espérer un rapatriement volontaire en masse⁵³. Le Haut-commissariat pour les Réfugiés s'y prépara en étoffant son bureau à Bamako et en mettant sur pied un projet de rapatriement dont le budget avait été conçu pour atteindre au besoin, un plafond de trois millions cinq cent mille dollars américain⁵⁴. Malheureusement, il ne fut pas possible d'organiser une telle opération de rapatriement en masse tant il est vrai que la situation sécuritaire dans le nord du pays allait en s'empirant. Parallèlement, le HCR cherchait à renforcer sa présence sur le terrain de manière certes symbolique compte tenu encore des conditions de sécurité qui prévalaient sur le théâtre de ses interventions. C'est ainsi que des antennes du HCR seront érigées à Léré et Kidal d'abord et à Gao par la suite, pour permettre à la délégation à Bamako du HCR de suivre de visu l'évolution de la situation sécuritaire et surtout les mouvements des retours spontanés, lesquels doivent être coordonnées autant que faire se peut avec les administrations concernées, les ONG présents sur le terrain et les bureaux du HCR dans les pays d'asile⁵⁵. Il en est de même pour les personnes déplacées internes dont l'identification et la localisation, étaient difficiles du seul fait parfois de l'inaccessibilité de leur site d'installation provisoire, inaccessibilité dû le plus souvent aux problèmes de sécurité. Plus deux milles personnes déplacées internes ont été assistés. Les domaines prioritaires du HCR étaient l'hydraulique, la santé, l'éducation et l'assistance pour la réalisation de micro-projets générateurs de revenus⁵⁶. En ce qui concerne le CICR, l'histoire de sa présence au Mali se confond avec les soubresauts qui affectent le nord du Mali ces dernières décennies. Dès 1991 à travers ses représentations de Bamako et Gao, le CICR s'est efforcé d'apporter sa réponse aux besoins des personnes affectées par le conflit armé que connaissait le septentrion du pays. De par son mandat et sa neutralité, le CICR a été et reste l'un des rares acteurs humanitaires présents au Nord du Mali. En plus des effets du conflit, les populations du nord malien vivent un quotidien difficile du fait du mode de vie nomade, des aléas climatiques et de la précarité des moyens de survie. Dans un tel contexte, la présence du CICR s'avère indispensable. C'est en 2009 que les bureaux CICR de Bamako et Gao ainsi que ceux de Niamey et d'Agadez au Niger ont été érigés en une mission, sous la supervision de la Délégation régionale de Dakar. Le Mali venait en effet de connaître à partir de 2007 une reprise des affrontements entre armée régulière et groupes armés d'opposition. Encore une fois le CICR allait renforcer sa présence au Mali. Dans la même période, des tensions inter communautaires autour de la gestion des ressources naturelles alimentées par le vol de bétail, les attaques contre les populations civiles et les représailles qu'elles occasionnent vont affecter la région de Gao. Le CICR coopère en étroite collaboration avec la Croix-Rouge (CRM) malienne. À ce titre, il contribue au renforcement des capacités de celle-ci, notamment dans le domaine de la préparation aux urgences et de l'appui à la formation des volontaires aux techniques des premiers secours. La Croix-Rouge malienne est une organisation humanitaire à but non lucratif. Elle a été fondée le 20 août 1965 sur la base des conventions de Genève d'août 1949 et suivant l'ordonnance 59 du 28 mars 1959 régissant les Associations et ONG en république du Mali. La Croix-Rouge Malienne est reconnue d'utilité

⁵¹ ONU, "Les agences du système des nations unies au Mali", juillet 1994, p.58

⁵² Ibid.

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Ibid., p.60

publique par le Gouvernement de la République du Mali par Décret N° 123 du 13 septembre 1965. La Croix-Rouge Malienne compte actuellement du côté de la gouvernance : un (1) comité directeur (niveau national) ; neuf (9) comités régionaux dont celui du District de Bamako ; quarante-neuf (49) comités de Cercle (comités locaux) ; plusieurs comités communaux dont la création jusqu'alors est régie par la concrétisation d'une intervention.

3.2.2.2 Les activités de protection

Pour illustrer les activités de protection fournies par les deux agences en faveur des personnes déplacées, nous choisissons les domaines suivants, l'accès aux personnes déplacées, y compris dans les situations de détention ; l'octroi de conseils juridiques, y compris la mise en place d'organes d'aide juridique ; les interventions devant les tribunaux ; l'assistance matérielle et ses liens avec la protection ; la participation à la délivrance de documents d'identité et la création de normes de protection et leur promotion.

- ***Accès aux personnes déplacées, y compris dans les situations de détention***

Dans la situation de personnes déplacées, une fois la présence établie, l'une des premières questions qui se pose a trait à l'accès aux personnes déplacées. Répondre à cette question est souvent aisé dans les premiers temps, lorsque l'agence vient de recevoir l'invitation de l'autorité. Elle devient plus difficile lorsque l'agence de protection commence à s'intéresser de près aux droits des personnes, notamment ceux qui sont en rapport avec l'autorité hôte. Elle est également difficile lorsque certaines personnes déplacées sont en situation de détention. Le CICR et le HCR ont développé dans ce domaine des pratiques dont nous rendons compte ci-après. Elles sont nourries par les constants rapports que les agences entretiennent avec les autorités effectives responsables de la situation, mais aussi avec les communautés de personnes déplacées, d'accueil lorsque ces dernières sont dans un endroit étranger,⁵⁷

Au Mali, comme nous l'avons signalé plus haut, l'accès aux personnes déplacées est rendu difficile par le caractère aléatoire des conditions de sécurité d'une part mais aussi par la dispersion des personnes déplacées dans des familles d'accueil. Ce qui peut s'expliquer par l'existence d'une tradition de solidarité profondément ancrée au Mali. Depuis les événements de mai 2014 survenus à Kidal (affrontements entre les forces de sécurité maliennes et les groupes armés dans la région de Kidal) et dans certaines localités de Gao et Tombouctou, l'accès humanitaire s'est vu gravement affecté. Ainsi, dans ces régions, des zones restent encore inaccessibles et sous le contrôle des groupes armés. Par conséquent, on note des problèmes de protection liés à prolifération des armes, la poursuite des conflits armés, l'enrôlement des enfants dans le rang des groupes armés, les arrestations et détentions arbitraires, les séquestrations, exécutions sommaires, présence de restes explosifs de guerre (REG)⁵⁸, etc. Malgré cette situation, le HCR et le CICR aident dans le profilage, le monitoring et l'assistance aux personnes déplacées, notamment à travers les groupes sectoriels ou clusters avec d'autres ONG⁵⁹.

- ***Octroi de conseils juridiques***

L'accès aux conseils juridiques pour les personnes déplacées est souvent difficile. Non seulement à cause des coûts élevés de ces conseils, mais aussi par la méconnaissance des droits de la part des personnes déplacées ou encore à cause de l'absence de confiance que ces

⁵⁷ Forsythe D. *The mandate of the UNHCR : the politics of being non-political*, UNHCR, Geneva, 32 p.

⁵⁸ UNHCR, Urgence au Mali – Historique, www.unhcr.fr/pages/4f7aa7206.html, consulté le 02 Novembre 2015 à 17 h 15 mn.

⁵⁹ Le Guide sur le profilage des personnes déplacées définit le profilage comme «Un processus concerté d'identification de groupes ou d'individus déplacés à l'intérieur de leur propre pays à travers la collecte de données, notamment le décompte et l'analyse, afin de prendre des mesures pour défendre leurs intérêts, les protéger et les assister, et permettre, en définitive, de trouver une solution à leur déplacement ». Voir Guide sur le profilage des personnes déplacées, disponible sur www.internal-displacement.org.

personnes ont à l'égard des autorités qui font très souvent partie des causes du déplacement. En raison de leurs limitations, tant en ressources humaines que matérielles, et des difficultés à fournir des conseils juridiques à de nombreuses personnes déplacées, ainsi que dans le but de créer, à long terme, des structures nationales de protection, les agences de protection interviennent pour renforcer les structures juridiques de l'Etat où elles opèrent. Elles vont parfois plus loin et contribuent à créer des structures d'aide juridique. À ce niveau, il faut saluer l'effort du HCR, qui n'a pas manqué d'organiser des formations à l'intention des déplacés internes et des réfugiés sur les violences sexuelles et de genre, ainsi que sur les droits des femmes. Ces formations ont permis que les femmes, les hommes, les garçons et les filles comprennent l'appui et les voies de recours disponibles lorsque leurs droits sont violés. Quant au CICR, l'institution a organisé en 2014 des cours d'initiations au DIH à l'intention des groupes armés et des groupes d'autodéfenses populaires (ganda Koy, ganda izo). Il a participé en sa qualité de promoteur du DIH, et d'organisation humanitaire neutre et impartiale, aux côtés des acteurs armés au Mali, afin de les accompagner et les aider à mieux respecter ce droit qui vise à humaniser la guerre en limitant les moyens et les méthodes de combat⁶⁰.

- Assistance juridictionnelle et liens avec les tribunaux et organes quasi judiciaires

Les deux agences de protection ont des attitudes très différentes à l'égard de l'utilisation des tribunaux comme moyens de protection des personnes déplacées. Ces attitudes trouvent certainement leurs sources dans le passé des deux organisations. Le CICR, avec un mandat, peu contraignant à l'égard des États, a pu gagner leur confiance et privilégier encore aujourd'hui la discréption dans ses activités de protection. Le HCR, lui, est une création des États. Ceux-ci lui ont donné un mandat plus contraignant à leur égard. De sorte que l'organisation, même si elle a dû lutter pour obtenir la confiance des États⁶¹, est plus enclue à utiliser les moyens juridiques aménagés et disponibles pour que les personnes déplacées puissent jouir de leurs droits. L'attitude méfiante du CICR à l'égard des tribunaux, nationaux ou internationaux, lorsqu'il s'agit d'utiliser des documents de l'organisation ou de témoignage de ses employés présents ou futurs est assez difficile à comprendre dans la mesure où il supporte également l'établissement de tribunaux en charge de punir les violations du droit international humanitaire.⁶² Différente est l'approche du HCR à l'égard des tribunaux. En effet, cette agence n'hésite pas à participer assez régulièrement à des procédures juridictionnelles dans le souci de faire reconnaître les droits des personnes déplacées. Le HCR intervient devant des juridictions nationales et internationales en qualité d'*'amicus curiae'*. Le HCR collabore avec le Gouvernement du Mali et ses partenaires dans l'Équipe humanitaire pays, l'Équipe de pays des Nations Unies, les banques de développement, les partenaires techniques et financiers, pour appuyer un environnement plus favorable à la protection des réfugiés, des réfugiés rapatriés, des déplacés internes et des déplacés internes de retour. En vue de garantir l'accès à la justice pour les personnes relevant de sa compétence, le HCR accorde l'appui technique et financier aux fournisseurs d'aide juridique. L'agence a travaillé étroitement avec la société civile, les avocats et le barreau pour résoudre des problèmes juridiques touchant les personnes relevant de sa compétence⁶³. Pendant les élections présidentielles de 2013, le HCR a aidé les autorités

⁶⁰Bulletin d'information du CICR au Mali, janvier 2015, <http://www.cicr.org/mali>. Consulté le 21 Octobre 2019 à 18h 13 mn.

⁶¹Voir, Loescher G., *The UNHCR and World Politics: a Perilous Path*, pp.50-51

⁶²Voir également, Déclaration du CICR relative à sa position par rapport à l'établissement du tribunal en ex-Yugoslavie. 25 février 1993

⁶³<http://data.unhcr.org/MaliSituation/regional.php>, consulté le 23 avril 2017 à 17 h 21 mn

maliennes en créant les conditions nécessaires pour que les personnes déplacées et les réfugiés puissent exercer leur droit de vote⁶⁴.

Au Mali, un accord signé entre le gouvernement malien et la cour pénale internationale autorise le CICR à se rendre dans tous les lieux de détention contribue à faciliter les activités de l'institution en faveur des détenus⁶⁵. C'est ainsi que dans la seule année 2015, le CICR a visité 3970 détenus dans 35 lieux de détention permanents ou temporaires, y compris ceux gérés par les mouvements armés. Suite à ces visites, le CICR a rencontré régulièrement les autorités concernées pour trouver des solutions aux problèmes relatifs aux questions de traitement et des conditions de détention.

- Assistance matérielle et liens avec la protection

L'assistance matérielle accordée aux personnes déplacées consiste en la distribution de vivres, la distribution de matériaux de cuisine, la répartition de terres à vocation agricole, la distribution d'engrais, ... Ces activités sont liées à la protection des personnes déplacées, même si ce lien n'a pas souvent été établi. En 2015, le HCR coordonne et conduit, conjointement avec l'OIM, les modules de la protection et des abris/ articles non alimentaires⁶⁶. La coordination du module de protection national sera basée à Bamako, tandis que les modules sous-nationaux chargés de la protection à l'échelon régional - mis en place à Gao, Mopti et Tombouctou - continueront de coordonner les programmes de protection des organisations sur le terrain. Selon l'évolution de la situation sécuritaire, des modules sous-nationaux supplémentaires seront créés dans d'autres régions. Le HCR participera activement à ces modules et à d'autres modules, ainsi qu'aux travaux de l'équipe de pays pour l'action humanitaire et à ceux des donateurs. Au Mali, le CICR en partenariat avec la croix rouge malienne a contribué à la protection des personnes déplacées, notamment à travers l'octroi de vivres, de kits de biens essentiels de ménages. Pour l'année 2015 le CICR a distribué de mars à octobre 587 tonnes de vivres à 3379 ménages déplacés dans différentes localités du pays et 3396 kits de biens essentiels de ménage ont été octroyés à près de 3396 ménages déplacés⁶⁷. L'activité du CICR a aussi constitué à assurer aux personnes déplacées leur bien-être physique et morale (soins de santé, programmes psychosocial, aide à l'alimentation, rétablissement des liens familiaux etc.), ainsi que l'autosuffisance économique (appui aux activités de pêches, appui pour l'amélioration des revenus...)⁶⁸.

- Délivrance des documents

L'absence de document d'identification dans les situations de personnes déplacées est largement reconnue. Cela explique, sans doute, la distribution de la Convention de Genève de 1951 qui amène les États à ne pas appliquer de sanctions pénales aux personnes qui entrent ou séjournent de manière irrégulière sur leurs territoires⁶⁹. Lorsque les États n'ont pas les moyens matériels de délivrer ces pièces d'identité, dans les situations où les personnes déplacées sont très nombreuses notamment, le HCR a développé la pratique qui consiste à participer à la délivrance de ces documents. Cette pratique devient plus compliquée lorsque les déplacées

⁶⁴ <http://www.unhcr.org/Mali/Le> HCR contribue à la préparation des élections pour les réfugiés maliens et exprime ses préoccupations quant à l'inscription des électeurs. Consulté le 12 Novembre 2018 à 18 h 11mn.

⁶⁵ Accord entre la Cour pénale internationale et le gouvernement de la République du Mali concernant l'exécution des peines prononcées par la Cour, 13 janvier 2012. Article 4 b) Le Mali autorise le Comité international de la Croix-Rouge (ci-après « le CICR ») à mener à tout moment et de manière périodique des inspections aux fins de contrôle des conditions de détention et de traitement de la ou des personnes condamnées, la fréquence des visites étant déterminée par le CICR.

⁶⁶ Voir, Cluster protection Mali, termes de références, hors-série, juin 2017.

⁶⁷ Voir www.cicr.org/les-activites-du-cicr-au-mali, janvier-Décembre 2015

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ Voir le paragraphe premier de l'article 31 de la Convention de Genève sur le statut des réfugiés intitulé “Réfugiés en situation irrégulière dans le pays d'accueil”.

doivent être prises en charge par l'autorité étatique qui doit les délivrer des cartes d'identité. Si l'absence de document d'identité est fréquente chez les déplacées internes, elle est encore plus manifeste chez les femmes que chez les hommes. Le HCR avait informé à ce sujet les autorités maliennes que parmi les déplacées internes, 60% des hommes disposaient de pièces d'identité alors que seulement 17% des femmes avaient ce document. De plus, le HCR aide les autorités à offrir une assistance psychosociale et des conseils juridiques aux déplacés internes. En 2013, le HCR a lancé un appel de fonds allant jusqu'à 32,2 millions de dollars E.U, pour couvrir leurs besoins fondamentaux en termes de protection et d'assistance⁷⁰. Ces besoins passeront à 69,6 millions en 2014⁷¹.

- *Création de normes de protection et leur promotion*

Le HCR et le CICR ont un rôle dans la production des normes de protection et dans la promotion du droit international des réfugiés, du droit international humanitaire ou les droits de l'homme tant dans l'Etat qui a reçu l'agence que sur la scène internationale. Le HCR a participé au processus de préparation du protocole de 1967, de la Convention de l'OUA de 1969, de la Déclaration de Carthagène de 1984, et aux nombreuses conclusions du Comité exécutif. Il a par ailleurs préparé le Guide des procédures et critères pour la détermination du statut de réfugié qui bénéficie d'une large reconnaissance par les juridictions⁷².

Le CICR a participé à la création du premier Haut-Commissariat pour les réfugiés, sous la Société des Nations. Il a également participé à la préparation des Conventions de Genève, des protocoles additionnels de 1977⁷³. Dans le cadre de sa mission de promotion du droit international humanitaire, le CICR a organisé le 8 novembre 2014 dans la salle Aoua Keïta de l'Assemblée Nationale du Mali, une journée de sensibilisation sur «*le rôle des parlementaires dans la mise en œuvre du droit international humanitaire* ». Le Mali est partie à presque tous les traités du DIH, mais l'intégration des dispositions de ces traités dans l'ordre juridique national reste assez limitée. La plupart de ces traités de DIH n'ont pas été mis en œuvre. Si la mise en œuvre est engagée, elle est souvent partielle, dans la plupart des cas. Compte tenu du rôle fondamental que jouent les parlementaires dans la promotion et la mise en œuvre des traités du DIH, le CICR a jugé utile d'organiser cette journée afin d'expliquer aux législateurs le rôle qu'ils doivent jouer pour l'amélioration du niveau de la mise en œuvre des traités de DIH au Mali. De même le CICR a organisé des séminaires de formations au DIH à l'intention des groupes armés et des forces armées malienne. C'est ainsi qu'en 2014 l'organisation a sensibilisé plus de 3'500 soldats, sous-officiers et officiers des FAMa sur le DIH à Koutiala, Markala, Banankoro, Nioro du Sahel, Gao, Ansongo, Kidal, y compris ceux formés par l'Union européenne à Koulikoro. De plus, ont été sensibilisé 500 combattants des groupes armés MNLA, MAA, HCUA et des groupes d'autodéfense populaires tels que les Ganda koy et Ganda Izo, sur le DIH à Kidal, à Ménaka (Gao) et à Léré (Tombouctou)⁷⁴. Quant au HCR, en tant que chef de file du cluster protection, l'organe assure le rôle de coordination et de leadership dans la mise en œuvre globale de toutes les activités de protection. Le rôle du HCR, consiste également à Sensibiliser et renforcer les capacités des différents acteurs, y compris les membres du cluster protection, sur toute question de protection, y compris les principes humanitaires, le Droit International Humanitaire, les droits humains, les principes directeurs relatifs au

⁷⁰ UNHCR (novembre 2012), « Mali : Situation Update », n°12,

<http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/50a35d509.pdf>, consulté le 12 Janvier 2014 à 17 h 00.

⁷¹ ibid.

⁷² Voir Turk, Volker., ‘*The role of UNHCR in the development of international refugee law*’, in NICHOLSON, Frances. & Twomey, P., Eds., *Refugee Rights and Realities. Evolving International Concepts and Regimes*, Cambridge,CUP, 1999, pp. 153-174

⁷³Forsythe, D. , "Humanitarian protection: The International Committee of the Red Cross and the United Nations High Commissioner for Refugees", RICR, Sept. 2001, Vol. 83, No 83, pp. 242-278

⁷⁴ www.cicr.org/Les activités du CICR au Mali, Janvier-Décembre 2014, consulté le 15 Février 2016 à 16 h 12

déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, le Droit international relatif aux réfugiés, la législation nationale et les conventions régionales relatives aux aspects propres à la protection des personnes civils, ainsi que sur des questions techniques (telles que la protection de l'enfance, la protection communautaire, les violences basées sur le genre...).

3.2.3. Fin de la situation de personnes déplacées

Une fois que des solutions durables sont trouvées pour les personnes déplacées, les agences de protection quittent le terrain. À ce niveau, il faut reconnaître que le HCR joue un rôle déterminant dans la recherche de solutions durables pour les déplacés internes. Le HCR collaborera avec ses partenaires pour améliorer les conditions dans les zones de retour prioritaires et garantira le retour durable et volontaire des réfugiés et déplacés internes maliens par une assistance financière, un suivi de protection, la prévention et le traitement de la violence sexuelle et de genre, la délivrance de documents et des activités de cohésion sociale. Il continuera de travailler avec le Gouvernement sur la révision des lois nationales afin de prévenir et réduire l'apatriodie au Mali. Seulement, les limitations financières ont des répercussions négatives sur l'assistance déjà limitée apportée aux populations relevant de la compétence du HCR, en particulier pour les déplacés internes qui demeurent dans des situations précaires. Dans la plupart des cas, à l'approche de la fin de leurs opérations, ces agences travaillent avec des organisations locales pour que leur départ ne soit pas assez ressenti et qu'un relais soit organisé. Des solutions durables peuvent être mises en place en assurant : une réintégration durable des personnes déplacées dans leur lieu d'origine (retour volontaire) ; une intégration locale durable dans les zones où les personnes déplacées ont trouvé refuge (intégration locale) ; ou une intégration durable dans une autre partie du pays (réinstallation ailleurs dans le pays). Les personnes déplacées devraient choisir entre ces différentes options de solutions durables celle qui leur semble la mieux indiquée.

2. Discussions

Cette étude a porté sur le rôle joué par deux organismes dans la protection des personnes déplacées au Mali. Les résultats auxquels nous sommes parvenus témoignent de l'importance de l'action du CICR et du HCR dans la protection des personnes déplacées au Mali. Cependant il est à déplorer que malgré l'effort fourni par ces deux organismes, beaucoup de personnes déplacées ne bénéficient pas de la protection. En effet, parmi les personnes déplacées, le traitement n'est pas pareil entre celles vivant dans les camps de déplacées et les autres qui vivent en dehors des camps de déplacées et qui sont accueillis dans des communautés d'accueil. Si les premières bénéficient de la protection internationale, les secondes, abandonnées à leur sort, vivent dans des conditions précaires.

3. Conclusion

À la fin de cette étude, nous pouvons affirmer sans doute que le CICR et le HCR ont joué un rôle déterminant dans la protection et l'assistance aux personnes déplacées. Toutefois, la résurgence de l'insécurité dans certaines régions du pays, le manque de moyens financier l'inexistence de camps de déplacées ainsi que la dispersion des personnes déplacées dans les installations spontanées et dans les communautés d'accueil rendent difficile la tâche de nos deux organismes humanitaires. Aujourd'hui, la tournure du conflit malien et l'ampleur des déplacements de ses populations sont le reflet de tensions et de dysfonctionnements propres à la sous-région, qui reproduisent souvent des schémas mondiaux de même nature. Ces tensions et ces dysfonctionnements proviennent d'une gouvernance moderne étatique, tant sur le plan politique qu'économique, mais ils sont également, pour la plupart, la conséquence de problèmes sur lesquels nous pouvons agir directement, à savoir le manque de volonté politique, l'insuffisance ou l'absence de réponse de la part des pays hôtes pour accueillir les réfugiés à court terme, le manque de coordination de l'aide humanitaire et au développement, la poursuite

des tensions internes et des violences qui perpétuent le déplacement, la participation directe de plusieurs pays étrangers...

Pour finir la meilleure façon de protéger les Personnes déplacées ne résiderait-elle pas en fin de compte dans les actions qu'il conviendrait d'entreprendre pour faire en sorte que celles-ci ne soient jamais contraintes de fuir ?

Références Bibliographiques

1- Ouvrages

- Agier M., (2008). *Gérer les indésirables. Des camps de réfugiés au gouvernement humanitaire*, Paris Éditions Flammarion, 352p.
- ALAIN, D., (1993). L'humanitaire impossible ou deux siècles d'ambiguïté, Armand-colin, 236 pages.
- ALLAND D. et C. Teitgen-Colly, (2002), Traité du droit d'asile (Paris, Presses universitaires de France, pp. 57-72
- Jaeger, G. (2001), « La pertinence de la protection des réfugiés au XXIe siècle », RQD, Vol. 14.1, pp. 5-7

2- Textes officiels

- Convention de Kampala de 2009.
- Constitution malienne du 25 février 1992

3- Autres documents

- Bureau de la Coordination des Affaires Humanitaires, (2012). Appel global pour le Mali 2012. https://docs.unocha.org/sites/dms/CAP/CAP_2012_Mali.pdf, consulté le 23 Mars 2018
- CICR, (2014). *Revue internationale de la Croix-Rouge, générer le respect du droit*, vol. 96, n° 895/896.
- CICR, Faits et Chiffres, Les activités du CICR au Mali, janvier-décembre 2014.
- HCR, (2014), « *Gestion du Retour et de la Réintégration des réfugiés maliens au Mali* », Stratégie du HCR en soutien au plan de réponse stratégique pour le Sahel.

© 2020 Dembele, License BINSTITUTE Press.
 Ceci est un article en accès libre sous la licence the Creative Commons Attribution License (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0>)