

Exilés

Souveraineté contre humanitaire

Michael S. Gallagher sj, Genève
représentant du JRS auprès des Nations Unies

POLITIQUE

Touristes, migrants, réfugiés. Toutes ces personnes traversent des frontières, mais l'accueil que les États et les populations locales leur réservent diffère grandement selon leur statut. Et affecte, par ricochet, les organismes travaillant avec des personnes en déplacement, en particulier les humanitaires.

Avocat et juriste de formation, Michael S. Gallagher dirige le Bureau du Service jésuite des réfugiés auprès des Nations Unies depuis 2008. Il était précédemment en poste en Zambie et en Afrique du Sud. Il a enseigné la déontologie juridique à la Loyola Law School de New Orleans dans les années 80.

Sans cesse, des gens franchissent des frontières internationales. La plupart des pays du monde, y compris la Suisse, s'en réjouissent, parce que la majorité des personnes qui se déplacent ainsi viennent avec des dollars, des euros, des livres, des riyals, des yens ou des yuans qu'ils dépensent dans les lieux qu'ils visitent. Il existe même une institution spécialisée de l'ONU - dont le siège est à Madrid (Espagne) - qui suit l'évolution de ces déplacements: l'Organisation mondiale du tourisme.

Selon son rapport de janvier 2016, près de 1,2 milliard de personnes se sont déplacées dans le monde en 2015 en tant

que touristes. Si l'ensemble des touristes internationaux formait un pays, ce serait la deuxième plus grande nation du point de vue de la taille de sa population.

La Suisse, pour sa part, a accueilli en 2014 (année la plus récente pour laquelle on dispose de statistiques détaillées) 9,1 millions de visiteurs, soit un million de plus que le nombre de ses propres habitants. Les retombées économiques se chiffrent à près de 17,5 milliards de dollars. Et si les Suisses qui cherchent à embarquer sur un vol à l'aéroport de Genève-Cointrin, un dimanche d'hiver, sont parfois irrités par les foules et les lenteurs des contrôles de sécurité, le pays, dans son ensemble, ne se plaint pas de la venue de ces visiteurs. Car de leur présence sur le sol helvétique dépendent les moyens d'existence de nombreux habitants.

Les migrants

Le deuxième groupe le plus important de personnes qui se déplacent dans le monde est celui des migrants. Contrairement aux touristes, ils entrent dans un pays avec l'intention d'y demeurer pendant une période assez longue, voire de façon permanente. Dans un rapport publié en 2016¹ en vue d'une réunion de haut niveau qui s'est tenue à New York le 19 septembre dernier, le Secrétaire général Ban Ki Moon écrivait: « En 2015, le nombre de migrants internationaux et de réfugiés a atteint 244 millions, soit 71 millions (ou 41 %) de plus qu'en 2000. La part des migrants internationaux dans la population mondiale est passée de 2,8 % en 2000 à 3,3 % en 2015. La majorité des migrants internationaux sont des travailleurs migrants: on en compte 150 millions, soit 72,7 % des 206,6 millions du total des migrants en âge de travailler (15 ans et plus). Environ la moitié des migrants internationaux dans le monde sont des femmes et un tiers sont des jeunes, âgés de 15 à 34 ans. »

L'emploi du terme *travailleurs migrants* sous la plume du Secrétaire général est quelque peu malheureux, car il est souvent connoté. Aux États-Unis, par exemple, l'expression désigne le plus souvent des personnes qui exercent une activité agricole saisonnière. Je ne pense donc pas que cela décrive de manière adéquate l'ensemble de ces migrants. Dans bien des pays d'Europe, ceux-ci occupent des postes très diversifiés, notamment dans les services de santé publique et les secteurs technologiques. À la fin mai 2016, par exemple, a eu lieu une rencontre entre le directeur général du Service jésuite des réfugiés (JRS), son adjoint, les dix directeurs régionaux et moi-même. Sur les treize participants que nous étions, seuls deux résidaient dans les pays où ils étaient nés, soit le directeur régional pour les États-Unis, dont le bureau est à Washington D.C. (lui-même étant originaire de Porto Rico), et le directeur pour l'Asie du Sud-Est, qui est un Indien et qui a son bureau à New Delhi. Les autres, dont certains sont diplômés d'universités parmi les meilleures du monde, sont tous des

migrants. Autres exemples, le président du Conseil d'administration de l'UBS vient d'Allemagne, et Glencore, l'entreprise la plus importante de Suisse du point de vue du chiffre d'affaires, est dirigée par un Sud-Africain. Pourtant, comme l'a montré il y a peu un certain référendum,² les migrants ne sont pas aussi bienvenus en Suisse que les touristes.

Les réfugiés

Un dernier groupe de personnes en déplacement est constitué par les réfugiés. Juridiquement, le réfugié est une personne qui a fui hors des frontières de son pays, chassé par la persécution ou la guerre. Selon la doctrine sociale de l'Église catholique,³ il faut y ajouter les personnes fuyant leur pays d'origine suite à des catastrophes naturelles ou à des politiques économiques désastreuses. « Tout le monde sur la planète a le droit de chercher une vie meilleure », a souligné le cardinal Pietro Parolin, le secrétaire d'État du Saint-Siège, dans un entretien accordé le 19 janvier au *Wall Street Journal*, en marge du

« La dignité piétinée »
de Gringo Cardic
© MICR, photo Alain
Germond



Exilés

Souveraineté contre humanitaire

Forum de Davos, recommandant une attitude d'accueil à leur égard. Deux organes des Nations Unies s'occupent des réfugiés : l'UNRWA, qui est responsable de plus de cinq millions de réfugiés palestiniens, et le HCR, dont le mandat concerne un peu plus de seize autres millions de réfugiés.

Plus de 9 millions de personnes sont entrées en Suisse en 2014, sans rencontrer d'hostilité de la part de l'opinion publique.

Il faut cependant apporter de sérieuses réserves à la conjonction des termes *réfugiés* et *personnes en déplacement*. Lors de ma première visite à un camp de réfugiés en Zambie, en 2001, j'ai trouvé des gens qui y résidaient depuis 1974 ! Une génération entière de réfugiés angolais était née dans ce camp, avait grandi, s'était mariée et avait fondé une famille. Pour certains, le dernier membre de la famille à avoir vécu sur sol angolais était un grand-père ou une grand-mère. Et c'est encore plus souvent le cas des réfugiés palestiniens qui vivent en exil depuis 1948.

Comment les réfugiés sont-ils reçus ? La plupart du temps, les États frontaliers leur permettent d'entrer sur leur territoire, leur offrant ainsi une protection immédiate contre les dangers qui les menacent chez eux. Même s'ils sont parfois accueillis à contrecœur et avec une certaine tension en raison de leur nombre et du poids que celui-ci induit sur les infrastructures locales et nationales : acheminement de l'eau potable,

conditions sanitaires, espaces scolaires, etc. Pensons au Liban, qui a vu sa population s'accroître de 33 % au cours des cinq dernières années ! En Europe, par contre, à part les quelques exceptions notables que sont la Grèce, l'Italie et l'Allemagne, les réfugiés ne sont pas les bienvenus.

Souverains, jusqu'où ?

Tous ces déplacements de populations s'inscrivent dans un environnement géopolitique qui touche aux notions, liées entre elles, de souveraineté, de limites territoriales et de frontières. Ces éléments affectent tout particulièrement les organismes onusiens et les ONG actives sur le terrain humanitaire, telle le JRS.

À l'exception de l'Ordre souverain de Malte, tous les autres souverains disposent d'un territoire sur lequel ils revendiquent, selon l'expression de Max Weber, « le monopole de l'usage légitime de la force physique », soit le monopole de la violence... Doù l'importance des frontières... Le souverain peut user de ce monopole coercitif pour empêcher des gens ou des biens d'entrer ou de sortir de son territoire. Un individu accusé d'un délit peut ainsi, par exemple, avoir à remettre son passeport aux autorités.

Dans la *Résolution 46-182* de l'Assemblée générale des Nations Unies, qui institue le Bureau du Coordinateur des secours d'urgence, responsable de l'action de l'ONU lors de catastrophes naturelles et autres situations d'urgence, on trouve déjà, au paragraphe 3, cette affirmation de la souveraineté des États : « La souveraineté, l'intégrité territoriale et l'unité nationale des États doivent être pleinement respectées en conformité avec la Charte des Nations Unies. Dans ce contexte, l'aide humanitaire devrait être fournie avec le consentement du pays touché et en principe sur la base d'un appel du pays touché. » Si le pays n'y consent pas - souveraineté

oblige - l'aide ne peut donc pas être fournie.

Il existe, évidemment, des courants allant à l'encontre de cette vue absolutiste de la souveraineté. La notion de *responsabilité de protéger* est l'un de ces contre-courants. Dans le *Document final du Sommet mondial de 2005*, adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies, le paragraphe 139 stipule : « Il incombe également à la communauté internationale, dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies, de mettre en œuvre les moyens diplomatiques, humanitaires et autres moyens pacifiques appropriés, conformément aux Chapitres VI et VIII de la Charte, afin d'aider à protéger les populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité. Dans ce contexte, nous sommes prêts à mener en temps voulu une action collective résolue, par l'entremise du Conseil de sécurité, (...) au cas par cas et en coopération, le cas échéant, avec les organisations régionales compétentes, lorsque ces moyens pacifiques se révèlent inadéquats et que les autorités nationales n'assurent manifestement pas la protection de leurs populations contre le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité. »

Les différences entre ces deux documents sont évidentes. Dans le premier, il est question de fourniture de l'aide humanitaire, alors que le *Document final* est centré sur la prévention de la maltraitance à l'égard des populations et cherche à mettre des limites au monopole de l'usage de la violence par des États souverains et à permettre, si nécessaire, des interventions internationales.

Obstacles sur le terrain

Il n'est pas étonnant que les positions des États diffèrent au sujet de la souveraineté et de ses limites. On connaît les vues de la Chine et de la Russie, fréquem-

ment exprimées au sein de Conseil de sécurité pour limiter des interventions non souhaitées. Ces pays manifestent une répugnance considérable à l'idée de voir s'éroder la notion de souveraineté. Mais ils ne sont pas les seuls. La plupart des interventions que j'ai pu entendre de la part de l'Inde et du Bangladesh à propos de ce principe sont promptes à invoquer la *Résolution 46-182* et insistent sur le fait que toute intervention doit obtenir le consentement du pays touché.

Autre exemple : nombre des obstacles que rencontrent les ONG au cours de leurs opérations en Afrique du Nord et au sud du Sahel proviennent, en partie du moins, d'une insistance croissante mise sur l'affirmation du pouvoir de l'État et de la souveraineté nationale. C'est particulièrement le cas lorsque ces États souhaitent tenir éloignées de leur territoire des personnes qui pourraient s'avérer gênantes. D'autres facteurs encore expliquent l'hostilité croissante que manifestent certains États à l'encontre des travailleurs humanitaires, neutres et indépendants : le désir d'assurer des emplois à leurs propres citoyens plutôt qu'à des expatriés, le souci concernant un possible blanchiment d'argent via le financement d'organisations internationales... Cette hostilité peut aller jusqu'à des tentatives de contrôle des activités des ONG, voire de leur instrumentalisation.

Ces manifestations d'imposition d'une « souveraineté forte » sont l'un des aspects préoccupants du contexte dans lequel œuvrent le Service jésuite des réfugiés et bien d'autres ONG. ■

¹ *Sûreté et dignité : gérer les déplacements massifs de réfugiés et de migrants, Rapport du Secrétaire général, Nations Unies, Assemblée générale, New York 21 avril 2016, 31 p.*

² À une courte majorité (50,3%) les Suisses ont accepté en février 2014 l'initiative populaire contre l'immigration de masse.

³ **Conseil pontifical Cor Unum**, *Les réfugiés, un défi pour la solidarité*, Rome 1992.