



HAL
open science

Préface [Encampés, de quel(s) droit(s) ?]

Danièle Lochak

► **To cite this version:**

Danièle Lochak. Préface [Encampés, de quel(s) droit(s) ?]. Marjorie Beulay; Anne-Laure Chaumette; Laurence Dubin; Marina Eudes. Encampés, de que(s) droit(s) ?, Institut Francophone pour la Justice et la Démocratie - Louis Joinet, pp. 9-24, 2020, 978-2-37032-261-6. hal-03267202

HAL Id: hal-03267202

<https://hal.parisnanterre.fr/hal-03267202>

Submitted on 6 Jan 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

M. Beulay, A.L. Chaumette, L. Dubin et M. Eudes (Dir.),
Encampés, de quel(s) droit(s) ?, Institut pour la justice et la démocratie,
Lextenso/LGDJ, Paris, 2020.

PRÉFACE

Danièle Lochak

Les camps – plus précisément les camps d'étrangers – sont devenus, depuis de nombreuses années déjà, un objet d'étude et la source d'interrogations variées pour les chercheurs de toutes disciplines : historiens, politistes, géographes, anthropologues, sociologues, philosophes, aussi... se sont attachés à décrire un phénomène qui est au cœur des politiques migratoires des pays du Nord et de la gestion des réfugiés, cherchant à mettre en évidence ses fonctions manifestes ou latentes, s'interrogeant sur ce qui les rapproche ou au contraire les différencie des camps d'avant-guerre, des camps d'internement coloniaux, voire des camps des régimes totalitaires. Une des questions récurrentes est de savoir si l'on peut désigner par un même terme une réalité aussi multiforme, si l'on peut, en somme, dégager un « concept » de camp au-delà de la diversité des formes concrètes que revêt le phénomène. Ajoutons que les questions théoriques sont ici difficilement dissociables des enjeux politiques : la dénonciation des camps d'étrangers est au cœur des critiques formulées à l'encontre de l'inhumanité de politiques migratoires qui, à l'heure de la mondialisation, entérinent le grand partage entre les habitants des pays riches et ceux des pays défavorisés, empêchés de circuler librement.

Appréhender les camps à la lumière du droit : une entreprise bienvenue

Dans ce contexte, le projet dont cet ouvrage est le fruit, porté par des juristes, apparaît comme particulièrement opportun. L'objectif est d'appréhender les camps de migrants à la lumière du droit, en tant que phénomène organisé par des normes : de repérer et d'analyser les règles qui régissent la gouvernance des camps, celles qui s'appliquent dans les camps ou encore qui déterminent la responsabilité des différents acteurs. Sachant qu'en fin de compte la question cruciale est bien celle du sort des personnes encampées dont les droits fondamentaux sont systématiquement bafoués.

Dès le départ, les initiatrices du projet ont réalisé la difficulté d'embrasser un objet aussi divers : depuis les campements et les bidonvilles informels jusqu'aux camps de réfugiés ou de déplacés internes placés sous l'égide de l'UNRWA ou du HCR en passant par les centres de rétention, les zones d'attente, les hotspots grecs, les camps libyens. La liste des questions posées au départ était longue : elles portaient à la fois sur les liens juridiques entre le camp et l'État sur le territoire duquel il est situé, sur l'origine de leur création, sur les modalités de gestion du camp, sur les droits des personnes encampées, sur l'existence éventuelle de modes de règlement des différends dans l'enceinte du camp. L'approche par le droit – et c'est finalement un de ses intérêts – vient confirmer l'hétérogénéité des situations rencontrées et l'extrême variété de l'organisation juridique des camps. Elle confirme également que s'il est difficile de donner une définition du camp fondée sur un ensemble de critères ou d'attributs communs, il est encore plus douteux qu'on puisse dégager un concept *juridique* de camp.

Certains camps ont une existence officielle, d'autres non ; les règles juridiques, lorsqu'il y en a, émanent d'auteurs ou d'autorités très variés. Par la force des choses un plus grand nombre de développements est consacré dans l'ouvrage aux camps formels, planifiés et institutionnalisés, parce que c'est là qu'on trouve le plus de droit... Mais même dans ce cas, le cadre juridique reste flou. Quant aux droits des « encampés », s'ils ne sont nulle part réellement reconnus et encore moins respectés, les violations constatées ne revêtent pas la même nature ni le même

degré selon les lieux et les types d'encampements. Ce qui conduit là encore à se distancier des thèses qui tendent à assimiler globalement l'ensemble des camps à des lieux d'exception et de non droit.

Le camp : une catégorie juridique ?

On trouve, à plusieurs reprises, dans l'ouvrage, des tentatives de définition du camp à partir d'un certain nombre de caractéristiques communes. Il s'agit d'un espace différencié, souvent clos et enclavé, régi par d'autres règles que celles qui ont cours hors du camp. Il administre – en principe provisoirement, mais ce provisoire peut durer indéfiniment – la vie de ceux qui s'y trouvent, en attendant qu'il soit statué sur leur sort. Il sert à isoler, trier, éloigner les migrants qu'on y parque (même si les deux dernières fonctions ne se retrouvent pas dans tous les cas). Enfin, le camp engendre inexorablement un processus de déshumanisation et de dénégation des droits.

Mais peut-on définir *juridiquement* un objet qui précisément n'est pas une catégorie juridique ? Il ne l'est pas, en tous cas, au regard du droit français¹ qui ne connaît que les centres de rétention et les zones d'attente où sont maintenus les étrangers qu'on veut renvoyer ou refouler. L'Australie a mis en place des « centres offshore », l'Europe des « hotspots », et l'on pourrait sans doute généraliser ce constat qui participe du camouflage systématique et du processus d'euphémisation si souvent dénoncé. Mais le camp n'est pas non plus une catégorie du droit international : les textes, à commencer par la Convention de Genève et le statut du HCR, ne les mentionnent pas – on reviendra plus loin sur cette anomalie apparente.

S'il est difficile, voire impossible, de donner une définition juridique du « camp », le fait est qu'ils existent ; et, à défaut de définition, on peut s'attacher à cerner le régime des différentes formes d'enfermement regroupés sous ce même vocable.

Opacité de la réglementation, incertitude du cadre juridique, flou des responsabilités

Opacité, incertitude, flou : ces qualificatifs valent pour toutes les formes de camps, mais à des degrés variables.

Ceux dont on est le mieux à même de reconstituer l'encadrement juridique sont sans surprise les camps « formels » – dont les camps de réfugiés gérés par le HCR ou l'UNRWA sont l'archétype. Pour autant, la place du droit « dur » dans l'organisation externe des camps, et notamment les rapports entre les États hôtes et les institutions qui les gèrent, est limitée. L'implication du HCR dans l'administration des camps fait l'objet d'accords avec l'État d'accueil à qui il appartient de déterminer la configuration et l'emplacement du camp. D'une façon générale, le droit de l'État hôte est théoriquement premier et les acteurs institutionnels sont censés se soumettre au droit national. L'État hôte est lui-même soumis - théoriquement -aux obligations découlant des normes coutumières ou conventionnelles du droit international. Concernant les institutions internationales qui gèrent les camps, la situation est plus floue. Elles sont liées par les

¹ Il ne l'était même pas à la « grande époque » des camps d'internement, à la veille de la Seconde Guerre mondiale, puis pendant la guerre d'Algérie. L'internement des étrangers indésirables était certes prévu par le décret-loi du 12 novembre 1938 tandis que la loi sur l'état d'urgence du 3 avril 1955 autorise l'assignation à résidence des individus dangereux pour la sécurité publique, mais la terminologie légale et réglementaire évite soigneusement d'utiliser le mot « camps ». La loi de 1955 proscrit même explicitement la création de camps – réserve qui disparaît il est vrai avec la loi du 16 mars 1956 sur les pleins pouvoirs. L'internement a donc lieu dans des « centres spéciaux de rassemblement », dans des « centres d'assignation à résidence surveillée » ou des « centres de détention administrative ».

principes d'humanité, de neutralité, d'impartialité et d'indépendance des acteurs humanitaires et par les obligations issues de leurs chartes constitutives ou des résolutions de l'Assemblée générale des Nations unies. Mais la gestion des camps n'est justement pas incluse dans le mandat du HCR pas plus que dans celui de l'OIM (Organisation internationale pour les migrations) et cette extrapolation du mandat initial s'est faite en dehors de tout encadrement juridique. Restent donc les normes de droit mou, par hypothèse non contraignantes : les conclusions du comité exécutif du HCR, les Guides et Manuels qu'il produit, tel le manuel pour la protection des déplacés internes – ou encore la « Déclaration pour les réfugiés et les migrants » de 2016 qui a débouché sur l'adoption en 2018 du Pacte mondial sur les réfugiés et sur le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières – mais tous ces textes ne visent que marginalement la gouvernance des camps.

Ce flou engendre un phénomène de déresponsabilisation en cascade peu propice – on y reviendra – au respect des droits des personnes encampées. Théoriquement c'est l'État d'accueil qui est comptable de ce qui se passe sur son territoire, mais dans les faits il se défausse de sa mission et des responsabilités qui vont avec sur le HCR ou les institutions analogues, voire sur des ONG – auxquelles le HCR, de son côté, sous-traite aussi une partie des tâches qu'implique l'assistance humanitaire.

Le cadre juridique des *hotspots*, d'invention plus récente, est tout aussi incertain, au point qu'on a pu les qualifier d'« objets juridiques non identifiés »². Là encore le flou juridique débouche sur une dilution des responsabilités et permet à l'Union européenne de ne pas assumer les conséquences de ses décisions. Dans sa communication sur « la gestion de la crise des réfugiés »³ la Commission européenne précise le rôle respectif des différentes agences appelées à intervenir dans les *hotspots* (Frontex, Europol, Eurojust, Bureau européen d'appui en matière d'asile) mais elle prend soin de rappeler que leur intervention reste sous le contrôle de l'État d'accueil – la Grèce et, dans une moindre mesure, l'Italie – à qui incombe la gestion des centres d'accueil et des procédures d'asile. Ce faisant, l'Union européenne fait peser sur les États membres les plus fragilisés le poids du dispositif de contrôle aux frontières ainsi que la responsabilité de la violation des droits fondamentaux des migrants qui accompagne inéluctablement l'approche *hotspots*.

Une étape supplémentaire est franchie à cet égard avec le dispositif imaginé par l'Australie pour faire barrage à l'arrivée sur son sol des demandeurs d'asile. Les accords passés avec Nauru et la Papouasie-Nouvelle-Guinée prévoient l'implantation sur leur territoire de centres dits *offshore* destinés, d'une part, à instruire les demandes d'asile des personnes ainsi interceptées et, d'autre part, à « stocker » les personnes reconnues réfugiés par ces pays sur la base de leur propre droit, en attendant que soient trouvées pour eux des solutions pérennes. L'implication de l'Australie dans la mise en place du dispositif et le contrôle qu'elle exerce sur la gestion des centres permettent d'affirmer que les camps *offshore* sont bien sous sa juridiction extraterritoriale : elle est par conséquent juridiquement responsable des violations du droit international engendrés par le dispositif, même si cette responsabilité – on y reviendra – est restée jusqu'à présent lettre morte.

On ne saurait, à ce stade, passer sous silence le cas des camps libyens dont il est peu question dans cet ouvrage. Sans doute y avait-il en effet peu à dire sur leur encadrement juridique... Pourtant, même dans ce pays totalement désorganisé, peu préoccupé – c'est un euphémisme – par le respect des principes du *rule of law*, tous les camps dans lesquels sont détenus les migrants n'ont pas le même statut. Certains (une trentaine ?) ont une existence officielle et sont gérés par le département pour la lutte contre la migration illégale (DCIM) rattaché au ministère de l'intérieur du Gouvernement libyen d'union nationale. Pour autant, leur création et leur suppression soudaines n'obéissent à aucune règle, de même que le sort réservé aux détenus :

² Claire Rodier, « Le faux semblant des hotspots », *La Revue des droits de l'homme* n° 13-2018 [En ligne], <http://revdh.revues.org/3375>

³ Communication sur « la gestion de la crise des réfugiés », COM(2015) 490 final, 23 septembre 2015, annexe 2

certains sont maintenus prisonniers pendant de longues périodes, d'autres sont transférés ailleurs, dans des lieux tenus secrets, et disparaissent du jour au lendemain. Dans les faits, le contrôle de la DCIM est souvent purement nominal. Beaucoup de camps « officiels » sont en réalité dirigés par des milices locales : ils diffèrent peu, dans ce cas, des dizaines de lieux de captivité qui sont sous la coupe de groupes armés sans lien avec les autorités étatiques⁴. Enfin, en décembre 2018, le HCR a ouvert à Tripoli un « centre de rassemblement et de départ », co-administré avec le ministère libyen de l'Intérieur. Ce centre devait servir de lieu de transit pour les migrants identifiés comme les plus vulnérables, en attendant leur évacuation vers un lieu sûr. Mais les départs ne se faisant qu'au compte-goutte, faute de solutions en nombre suffisant dans des pays d'accueil, le centre, prévu pour accueillir 700 personnes, s'est très vite trouvé surpeuplé et les conditions de vie s'y sont dégradées. En février 2020, le HCR, prenant acte de cet échec, a annoncé sa décision de le fermer⁵.

Si l'on revient en France et vers des latitudes où l'expression « État de droit » a encore un sens, le flou n'est pas pour autant résorbé. Si les centres de rétention et les zones d'attente ont une existence officielle et si leur fonctionnement fait l'objet de dispositions juridiques précises et détaillées (savoir si elles sont toujours respectées est une autre question), la vision change lorsqu'on se penche sur les modes d'hébergement des demandeurs d'asile. Un grand nombre d'entre eux se retrouvent parqués dans des camps improvisés, comme la « jungle » de Calais, des squats ou les campements de fortune du nord de Paris. Si le droit étatique les rattrape, c'est moins pour encadrer que pour juguler le phénomène, soit par la dissuasion : l'édition de normes visant à rendre plus difficile la vie des exilés⁶, soit par la répression : l'évacuation des campements par les forces de police. Du côté du parc « officiel » d'hébergement, la réglementation existe, mais elle intervient sans plan d'ensemble, entérinant après coup l'existence d'un fouillis invraisemblable de structures⁷ juxtaposées, créées au fil des besoins, souvent par voie de circulaires. Là encore les responsabilités se diluent à force de délégations successives des missions dévolues à ces différentes structures qui font intervenir à la fois l'État, des opérateurs publics comme l'Ofii, des grandes associations nationales ou de petites associations locales.

Étendue des règles informelles et de l'autorégulation

Les règles qui encadrent l'existence des camps et plus généralement organisent leur « gouvernance externe », pour reprendre une expression couramment utilisée, sont certes floues et peu contraignantes ; mais la plupart du temps ces règles existent, même si l'on constate à cet égard plus qu'une différence de degré entre la situation des camps administrés par le HCR et les camps libyens, même « officiels ». S'agissant en revanche de la « gouvernance interne », autrement dit des règles qui régissent le fonctionnement interne du camp, la réglementation émanant des autorités responsables du camp est moins développée, sinon absente, et l'on voit souvent un droit « immanent » se développer à l'initiative des encampés. Plusieurs études de cas viennent illustrer ce constat.

L'exemple des camps palestiniens du Liban témoigne ainsi de l'importance de ce droit immanent et du rôle joué par les *rule-makers* (faiseurs de règles) « d'autogestion » issus des

⁴ Amnesty International, « Libya's Dark Web of Collusion », 2017.

⁵ Voir *Le Monde*, 14 février 2020.

⁶ Des recours ont pu néanmoins être intentés, parfois avec succès, pour mettre en cause les conditions dans lesquelles il avait été procédé à l'évacuation des camps dans le Calais ou pour exiger des pouvoirs publics qu'ils prennent des mesures susceptibles de sauvegarder la dignité et les droits fondamentaux des personnes vivant dans ces camps.

⁷ CADA (Centre d'accueil pour demandeurs d'asile), HUDA (Hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile), CAO (Centre d'accueil et d'orientation), PRAHDA (Programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile), CAES (Centre d'accueil et d'évaluation des situations), CPH (Centre provisoire d'hébergement), AT-SA (Accueil temporaire-service de l'asile), etc.

communautés encampées : depuis le chef de famille jusqu'au chef de la communauté, en passant par le niveau intermédiaire des chefs de clan, de parti ou de quartier. Le pouvoir officiel appartient certes aux *rule-makers* « régulateurs », que sont pour l'essentiel l'État d'accueil et les acteurs non étatique comme le HCR ou l'UNRWA, parfois les ONG, mais en pratique leur action régulatrice est entravée de multiples façons. D'où la place déterminante laissée à l'auto-régulation, même si cette place varie selon la nature du camp : elle est par hypothèse plus importante dans les camps sauvages que dans les camps simplement autorisés et, *a fortiori*, dans les camps officiels.

Un autre exemple est celui du camp de réfugiés de Kakuma, créé en 1992 au nord-ouest du Kenya. Administré conjointement par le HCR et l'État kenyan, il accueille aujourd'hui 186.000 personnes – notamment des Soudanais, des Somaliens, des Éthiopiens ou des Congolais. Plusieurs de ces communautés ont adopté des « constitutions », l'exemple étudié ici étant celle de la communauté congolaise, adoptée pour la première fois en 2002 et révisée en 2010, qui décrit en détail les organes de la communauté et leur procédure d'élection ainsi que les droits et obligations des membres de la communauté. L'exemple toutefois n'est pas entièrement significatif car si cette constitution a permis aux Congolais de préserver leur unité et leur réputation dans le camp et vis-à-vis de l'extérieur, elle n'est pas réellement appliquée. Le HCR, de son côté, a élaboré en 2011 une constitution destinée à régir l'ensemble du camp, de façon justement à dépasser la structure communautaire : le « Kakuma Refugee Camp Community – Constitution and Rules », pose les bases d'une organisation à trois niveaux : le camp, les zones, les blocks, avec des représentants élus chargés de représenter les habitants auprès des autorités humanitaires et étatiques. Mais cette constitution, mal connue des habitants, n'a été que partiellement appliquée et les leaders communautaires ont réussi à conserver un certain pouvoir.

Du droit du camp aux droits des personnes encampées

Il y a ce que le droit dit – ou ne dit pas – des camps. Mais il y a aussi ce que le camp fait aux droits des personnes encampées. Leur sort, on l'a rappelé plus haut, constitue un des enjeux cruciaux de toute réflexion juridique sur les camps. Que les droits des personnes encampées soient très largement et très systématiquement bafoués n'est ni contesté ni contestable. Le HCR lui-même, reconnaît que l'encampement entraîne « la limitation des droits et des libertés des réfugiés comme leur capacité à se déplacer librement, à choisir ou vivre, à travailler ou à créer une entreprise, à cultiver des terres ou à accéder à une protection et à des services »⁸. On sait aussi que dans beaucoup de cas, sans même évoquer celui extrême de la Libye, parler de « limitation » des droits et libertés paraît un doux euphémisme dès lors que toutes sortes de mauvais traitements ont cours dans les camps, qui portent incontestablement atteinte à la dignité humaine. Mais il faut dépasser ce constat purement empirique, amplement documenté au demeurant, et pour cela deux pistes nous sont proposées. La première, qu'on pourrait dire « théorique » ou « philosophique », empruntant largement aux analyses de Hannah Arendt et d'Agamben, s'attache à analyser la condition faite aux personnes encampées à la lumière de notions comme celles de « désujettisation » ou de privation « du droit d'avoir des droits », avec une référence implicite ou explicite à l'expérience totalitaire. Une autre piste, plus concrète et, nous semble-t-il, moins souvent empruntée, consiste à faire l'inventaire du corpus juridique en principe applicable dans les camps et des droits qui devraient logiquement en découler pour les personnes encampées, tout en s'interrogeant sur les raisons pour lesquelles les droits théoriquement reconnus, même diminués et de seconde zone, ne sont pas effectifs. Il nous semble logique de commencer par suivre cette piste, longuement explorée dans l'ouvrage et qui en fait l'originalité, pour revenir ensuite sur l'intérêt et les limites du concept de « désujettisation » pour caractériser la condition des personnes dans les camps.

⁸ In HCR, « Politique alternative aux camps », 22 juillet 2014, p. 12, voir sur le site refword.org

Portée et limites du droit international

En vertu du principe de souveraineté territoriale, le droit applicable dans le camps est celui du pays d'accueil, et c'est à l'État hôte qu'incombe la responsabilité de garantir aux habitants du camp la sécurité et la jouissance de leurs droits. En pratique le droit étatique applicable dans les camps est le plus souvent une normativité d'exception qui apporte des restrictions, parfois considérables, à l'exercice des droits reconnus sur la base du droit commun. D'où l'intérêt de pouvoir se référer aux normes internationales, qui ont valeur supérieure aux normes étatiques. Mais quelles normes ?

Si la *pratique* internationale reconnaît l'existence des camps – c'est tout à fait officiellement que le HCR administre des « camps planifiés », situés majoritairement en Afrique et en Asie et qui abritent aujourd'hui plus de quatre millions de personnes –, le *droit* international, lui, est quasiment muet sur les camps. Il ne sont pas mentionnés dans les textes généraux protégeant les droits de l'homme – ce qui n'empêche pas que les personnes encampées peuvent *en théorie* se prévaloir de l'ensemble des droits reconnus à tout être humain. Ils n'apparaissent ni dans les textes applicables aux réfugiés, ni dans le droit international humanitaire. Il y est fait allusion uniquement dans les « Principes directeurs relatifs au déplacement des personnes à l'intérieur de leur propre pays ».

Le droit international des réfugiés peut-il être néanmoins mobilisé en faveur des personnes encampées ? Son applicabilité est de toutes façons limitée, car, même dans les camps planifiés et administrés par le HCR, les réfugiés au sens de la convention de Genève sont minoritaires parmi les personnes accueillies : car ces camps dits « de réfugiés » abritent aussi des demandeurs d'asile, des déplacés internes, des apatrides, qui ne peuvent se réclamer de la Convention.

Peut-on déduire de ce que la Convention est muette sur ce point que les États sont libres de placer des réfugiés dans des camps ? Cette interprétation littérale entre en conflit avec une interprétation holistique de la Convention qui vise l'intégration des réfugiés dans l'État d'accueil ou dans un pays tiers. Or en bloquant les réfugiés dans des camps, on va à l'encontre de cet objectif. Si l'encampement provisoire des réfugiés peut être justifié par des motifs d'opérationnalité et d'assistance humanitaire pour faire face à un afflux massif ou pour déterminer leur identité et les motifs de leur demande d'asile, cette possibilité est strictement provisoire et encadrée. Or dans la pratique il dure en moyenne plus de dix ans. L'encampement va à l'encontre de l'objectif d'intégration des réfugiés à la vie économique, sociale et culturelle et porte atteinte aux droits qui leur sont reconnus par la Convention, à commencer par celui de choisir son lieu de résidence et de circuler librement sur le territoire de l'État.

La portée du droit international humanitaire est plus limitée encore. S'il contient des normes protégeant les personnes réfugiées et déplacées, son application suppose une situation de conflit armé : il n'a donc vocation à s'appliquer que dans les camps dont la création découle d'une guerre civile ou interétatique et qui abritent des personnes ayant fui les combats. Le droit humanitaire, de surcroît, s'adresse aux parties au conflit et, contrairement au droit international des droits de l'homme, ne reconnaît que très indirectement des droits aux individus. La principale garantie offerte par le droit humanitaire réside dans la possibilité d'accès du CICR dans le camp : il peut proposer aux habitants différents services, et notamment une assistance alimentaire et sanitaire.

Les « Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays », élaborés en 1998⁹ est un des rares textes qui évoque les camps. Il en proscriit l'utilisation... sauf nécessité absolue : « Il est interdit d'enfermer personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays ou de les confiner dans un camp. Si dans des circonstances exceptionnelles de

⁹ Doc. ONU E/CN.4/1998/53/Add.2 du 11 février 1998

telles mesures s'avèrent absolument nécessaires, elles ne doivent pas durer plus longtemps que ne l'exigent ces circonstances » (Principe 12). Il est donc pris acte de la possible existence des camps lorsqu'il est précisé que les personnes déplacées ont le droit d'entrer et de sortir librement des camps, que les membres de famille ont le droit de rester ensemble en cas de confinement dans un camp ou encore que les droits reconnus s'appliquent que la personne vive dans un camp ou non, sachant par ailleurs que les personnes déplacées jouissent des mêmes droits et libertés que le reste de la population du pays.

L'expérience d'Haïti après le séisme de 2010 amène à cet égard à relativiser l'idée que les droits des personnes sont nécessairement moins bien respectés dans les camps formels que dans les lieux où d'autres sont regroupées spontanément après avoir dû quitter leur habitation détruite. En l'occurrence, la protection fournie par l'État est restée limitée, tandis que l'aide humanitaire s'est concentrée dans les camps formels, les résidents des camps informels n'étant pas traités comme déplacés. Les habitants des camps officiels ont été logés (sous des tentes), ils ont eu accès à plus de services et d'infrastructures. Leur liberté de mouvement, théoriquement entière, a pu être en revanche entravée par la nécessité d'être présent lors des opérations de recensement, de même que le droit de chercher un emploi, pour la même raison.

Des droits de second ordre et ineffectifs

L'exemple que l'on vient d'évoquer montre que dans certaines circonstances, notamment dans un contexte de « crise humanitaire », le camp peut apparaître au départ comme une solution positive, permettant de mieux protéger les droits de la personne humaine. Mais même dans cette hypothèse, le confinement dans un camp induit inéluctablement, avec l'écoulement du temps, une série de violations de ces droits. La liberté de mouvement est la première à être entravée, même si le camp est théoriquement ouvert, soit en raison de l'isolement du lieu ou des risques encourus au dehors, soit parce que le bénéfice des prestations oblige à y rester présent. Les droits économiques, sociaux et culturels ne sont pas mieux respectés, le camp n'assurant ici que le minimum vital. Quant aux droits politiques – dans lesquels on inclut les libertés d'expression, d'association, de réunion – ils sont par la force des choses, pour ces personnes déracinées, déconnectées de toute vie sociale « normale », vides de tout contenu – ce qui n'empêche pas qu'une identité politique puisse se forger, se perpétuer ou se consolider au sein des communautés encampées.

On l'a rappelé plus haut : les personnes encampées peuvent se prévaloir de l'ensemble des droits reconnus à toute personne en tant qu'être humain. Encore faudrait-il qu'il existe des recours pour faire constater, condamner et – si possible – faire cesser ne serait-ce que les violations les plus graves de ces droits. Or ces voies de recours, même lorsqu'elles existent sur le papier, sont inaccessibles ou inefficaces. Ainsi, théoriquement, l'État d'accueil doit répondre des violations des droits commises sur son territoire et n'est pas exonéré de sa responsabilité au motif qu'il n'est pas directement impliqué dans la gestion du camp ou n'en assure pas le contrôle effectif. Les juridictions internes sont donc logiquement compétentes pour connaître d'éventuels recours des personnes encampées. Mais les obstacles sont innombrables et généralement dirimants : à ceux que rencontrent les catégories dominées de la population et spécialement les étrangers pour accéder aux tribunaux – méconnaissance du système juridictionnel, manque de moyens financiers, barrière de la langue... – s'ajoutent entre autres les restrictions à la liberté de mouvement, la peur des représailles et sans doute aussi le scepticisme quant à l'issue d'une telle procédure. Encore ne s'est-on placés ici que dans l'hypothèse où les pays hôtes sont dotés de systèmes judiciaires dignes de ce nom, ce qui n'est à l'évidence pas le cas de la majorité d'entre eux.

Il est, toujours théoriquement, possible d'activer les mécanismes juridictionnels ou quasi-juridictionnels du droit international. La Cour européenne des droits de l'homme a été amenée à se prononcer à plusieurs reprises sur le traitement des personnes encampées. Mais outre que sa compétence est par définition limitée aux pays européens, l'évolution de sa jurisprudence

n'est pas encourageante. Si, dans l'arrêt *M.S.S. c. Grèce et Belgique* (2011), elle avait clairement condamné les conditions de détention des demandeurs d'asile en Grèce sur le fondement d'une violation de l'article 3, elle a fait preuve, dans des affaires récentes, d'une très grande réticence à mettre en cause la responsabilité des États hôtes pour les conditions qui règnent à Lampedusa¹⁰ ou dans les *hotspots* grecs¹¹. Si la Cour a retenu dans les deux cas la violation de l'article 5 en raison de l'impossibilité pour les personnes encampées de contester devant un juge leur privation de liberté, elle a refusé de retenir la violation de l'article 3. Alors que le caractère inhumain des conditions d'existence des demandeurs d'asile enfermés dans l'île de Chios était largement documenté, elle a jugé que le seuil de gravité requis n'avait pas été atteint pour que la détention soit qualifiée de traitement inhumain ou dégradant.

Les comités onusiens, quant à eux, sont le plus souvent hors d'atteinte pour les personnes encampées, même s'il arrive que le Comité des droits de l'homme soit saisi de plaintes sur le fondement de l'article 9 du PIDCP qui proscrie la détention arbitraire. Et si les conditions de détention des migrants sans papiers et des demandeurs d'asile sont souvent dénoncées – en particulier dans les rapports périodiques du CDH, dans les rapports du Groupe de travail sur la détention arbitraire, du Rapporteur spécial sur les droits des migrants ou du Haut-commissaire aux droits de l'homme –, leurs conclusions, même sévères, s'avèrent très peu dissuasives pour les États et n'ont donc guère d'impact. Ainsi, en dépit de tous les rapports officiels¹² ou émanant d'ONG sur la situation dramatique des réfugiés et des demandeurs d'asile qui croupissent dans les camps de Nauru et Manus, la responsabilité juridique de l'Australie n'a jamais pu être mise en cause sur le plan international¹³.

La pluralité des acteurs chargés d'assurer la gouvernance des camps est par ailleurs de nature à rendre souvent délicate la détermination des responsabilités : lorsque le HCR, lié à l'État d'accueil par des accords, passe à son tour des conventions de partenariat avec d'autres organismes et que les grosses ONG sous-traitent encore une partie de leurs missions à d'autres associations, à des entreprises privées, parfois aux réfugiés eux-mêmes, qui mettent en cause pour les violations des droits de l'homme commises à l'intérieur des camps ?

Mettre en cause la responsabilité des organisations internationales n'est pas aisé non plus. D'abord, elles bénéficient souvent d'immunités interdisant de mettre leurs agents en cause devant les tribunaux étatiques sans qu'aient été nécessairement prévus des modes alternatifs de règlement des différends. Et elles échappent par ailleurs aux mécanismes juridictionnels ou quasi-juridictionnels du droit international dont la compétence ne concerne que les États.

Les voies de recours font donc cruellement défaut. Mais les personnes encampées ne peuvent pas non plus, la plupart du temps, compter sur l'autorité gestionnaire du camp pour faire respecter leurs droits... à supposer que ses agents ne soient pas eux-mêmes les auteurs des mauvais traitements dénoncés. D'abord les organisations internationales sont mal outillées pour remplir cette mission, car elles n'ont que des pouvoirs limités, et notamment pas le pouvoir de contrainte, qui reste le monopole de l'État hôte. Au demeurant, il n'entre pas dans leur mandat de protéger les droits de la personne humaine dans les camps et la logique humanitaire d'assistance passe pour elles au premier rang. Et elles sont de toutes façons peu motivées pour dénoncer les violations des droits : celles commises par leurs agents ou par ceux d'une institution sœur parce que c'est reconnaître qu'elles ont manqué à leur devoir de protection ; celles commises par les États – États d'accueil ou États contributeurs – parce qu'elles en sont tributaires

¹⁰ CEDH, *Khlaifia et autres c. Italie*, Gde chambre, 15 décembre 2016, Req. n°16483/12.

¹¹ CEDH, *Kaak et autres c. Grèce*, 3 octobre 2019, Req. n°34215/16

¹² Tel le rapport particulièrement sévère du Groupe de travail sur la détention arbitraire présidé à l'époque par Louis Joinet, à la suite d'une visite effectuée en 2002 dans les centres de détention pour demandeurs d'asile en Australie, juste avant la mise en place de la « Pacific Solution » (E/CN.4/2003/8/Add.2, 24 octobre 2002).

¹³ Une communication a été adressée en 2017 au procureur de la CPI par dix-sept universitaires, demandant à ce que la Cour se saisisse des crimes contre l'humanité commis à l'encontre des réfugiés et des demandeurs d'asile détenus à Nauru et Manus, mais elle n'a aucune chance de déboucher.

De la privation des droits à la dénégation de la qualité de sujet de droit

L'impossibilité, pour les personnes encampées, d'exercer les droits dont chaque être humain est en principe titulaire et, plus encore, l'impunité qui accompagne les violations les plus graves de ces droits incitent à se tourner vers des auteurs comme Agamben ou Hannah Arendt pour y trouver des concepts capables d'exprimer ce que le camp fait aux individus qui y sont enfermés. Pour Agamben, on le sait, le camp constitue « un espace d'exception où la loi est intégralement suspendue ». Se référant aux camps nazis, il note que « celui qui entrait dans le camp évoluait dans une zone d'indistinction entre extérieur et intérieur, exception et règle, licite et illicite, où toute protection juridique était inexistante ». Mais il ne s'arrête pas là : à ses yeux la forme camp constitue la marque distinctive de l'espace politique de la modernité, l'expression d'un état d'exception qui se pérennise et tend à devenir la norme. Dans cette perspective, les camps d'étrangers d'aujourd'hui, y compris dans leur version la plus « soft », telle la zone d'attente de Roissy, sont justiciables de la même analyse que les camps totalitaires : ce sont des espaces où le système légal est suspendu, où l'être humain est réduit à une « vie nue ».

Il est indéniable qu'il existe des points communs entre les camps d'aujourd'hui et ceux d'hier. « Dans le plus “humain” des camps, relève Alain Brossat, le détenu connaît l'épreuve de la discrimination entre ce dont la vie est garantie, protégée, valorisée *et* ce qui peut mourir ; s'il est malade, sa santé – sa vie, sa mort – sont à la discrétion de l'administration du camp ; s'il encourt une sanction il ne dispose d'aucun recours [...] ; il ne dispose, au camp, d'aucun de ses biens, pas même des effets personnels qu'il détenait en y entrant ; son identité civile est défaite, non seulement par la confiscation de tous ses documents personnels, mais souvent par l'attribution d'un numéro matricule ». L'épreuve du camp est celle d'un dénuement, d'une stigmatisation, d'un déclassement de l'humain¹⁴.

On retrouve donc dans la plupart des camps d'étrangers plusieurs traits caractéristiques des camps totalitaires : la coupure d'avec le reste du monde, la dépersonnalisation, les atteintes à la dignité, la dénégation des droits, le règne de l'arbitraire... Mais on ne saurait pour autant assimiler les premiers aux seconds sans forcer la réalité. Outre que ces caractéristiques ne se retrouvent pas au même degré dans l'ensemble des lieux d'enfermement, les fonctions attribuées aux camps dans les systèmes totalitaires ne se retrouvent pas dans les camps de migrants. Les camps d'étrangers ont pour fonction de retenir ou de refouler, de maintenir à distance, de trier ; ils ne visent ni à réduire en servitude, ni à mettre à mort, même si la mort y est souvent présente. La déshumanisation à l'œuvre dans les camps d'étrangers est un fait indéniable, les atteintes à la dignité des personnes confinées sont innombrables ; mais elles sont la conséquence inéluctable de la mise à l'écart, d'un enfermement qui peut se prolonger indéfiniment. Ce n'est pas leur fonction première comme ce l'était dans les camps nazis ou staliniens. Les migrants enfermés dans des camps sont coupés du monde, à l'instar des prisonniers des camps de concentration et d'extermination, « coupés du monde de vivants bien plus nettement que s'ils étaient morts », dit Hannah Arendt, c'est parce que l'enfermement est le moyen qu'on a trouvé pour les tenir à distance du monde occidental. Si, enfin, les migrants sont « en trop » parce qu'ils sont trop nombreux et qu'on n'en veut pas « chez nous », ils ne sont pas assimilables aux « humains superflus » dont parle Hannah Arendt, auxquels le totalitarisme a entrepris de dénier la qualité d'hommes.

Mais ces constats ne sauraient évidemment suffire à rassurer. Les camps d'étrangers n'ont peut-être pas pour *but* de priver les migrants de leur humanité ; mais considère-t-on pour autant qu'ils appartiennent à la même humanité que nous ? L'indifférence de l'opinion occidentale ne s'explique-t-elle pas au moins en partie par le fait qu'elle ne se sent pas concernée par le sort de cette autre humanité que l'enfermement et la mise à distance rendent de surcroît largement invisible ? Au « faire mourir » barbare des camps totalitaires, les démocraties optent pour un

¹⁴ Alain Brossat, *L'épreuve du désastre. Le XX^e siècle et les camps*, Albin Michel, 1996, p. 420-422

« laisser mourir » ceux dont le destin n'est pas notre souci. « Ce qui se passait “après” Drancy ou Compiègne n'était pas davantage “le problème” des fonctionnaires de l'État français que ne l'est ce qui se passe, pour certains, “après” le Dépôt du Palais de Justice ou la “zone d'attente” de Roissy pour ceux de la République » comme le relève de façon hélas réaliste Alain Brossat¹⁵.

Revenons pour conclure au droit et à l'affirmation selon laquelle on assisterait dans les camps à un processus de « désujettisation » des personnes encampées. Il y aurait donc ici un point commun supplémentaire avec les camps totalitaires, dès lors que l'effacement du sujet de droit et la disparition de la capacité même d'avoir des droits sont le propre du totalitarisme. « Le premier pas essentiel qui mène à la domination totale consiste à tuer en l'homme la personne juridique », écrit Hannah Arendt. Mais ne faut-il pas, là encore, inverser la proposition ? Postuler que l'enfermement n'est pas la cause mais la conséquence de la privation de droits ? Que la dénégarion des droits normalement attachés à la qualité d'être humain, la dénégarion de la qualité de sujet de droit, préexiste à l'encampement et en est la condition de possibilité ? Autrement dit, c'est parce que les migrants sont déjà privés de droits – à commencer par la liberté de circuler dont la privation entraîne celle de tous les autres droits – qu'il est possible, voire « naturel » de les enfermer dans des camps et d'entériner ainsi leur exclusion des règles applicables à une humanité dont ils ne font pas partie ?

¹⁵ Alain Brossat, *ibid.*