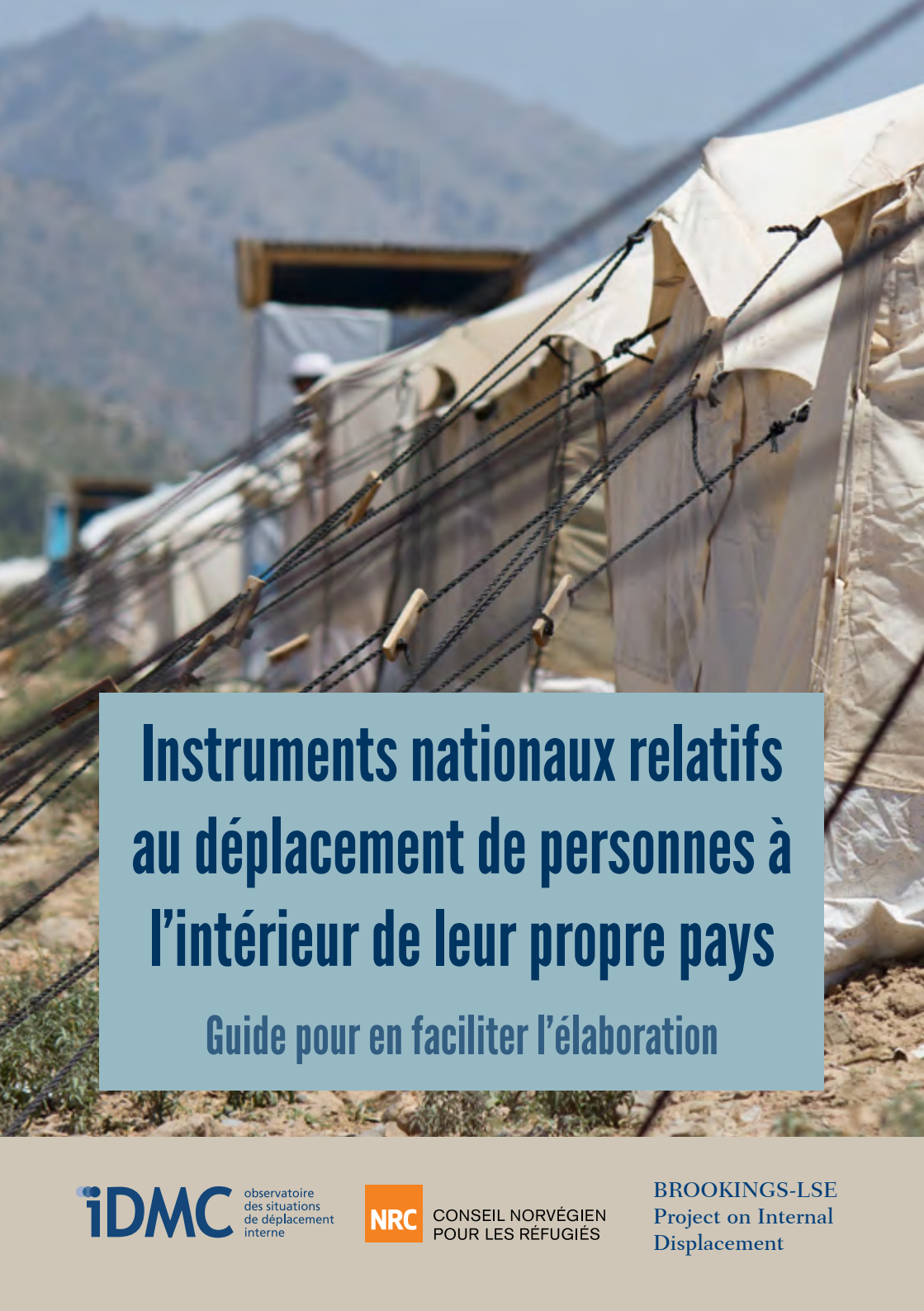




Instruments nationaux relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays

Guide pour en faciliter l'élaboration

Instruments nationaux relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays

Guide pour en faciliter l'élaboration

Août 2013

Photo de couverture : Des tentes montées, rangée après rangée, pour personnes déplacées de Parachamkani dans le camp pour déplacés internes de New Durrani, Agence de Kurram au Pakistan. (Photo: NRC/Shahzad Ahmad, mai 2013)

Observatoire des situations de déplacements internes (IDMC)

Conseil Norvégien pour les Réfugiés (NRC)

Chemin de Balexert 7-9, CH-1219 Châteleine (Genève)

Tel.: +41 22 799 0700 Fax: +41 22 799 701

www.internal-displacement.org

Le Projet Brookings-LSE sur le déplacement des personnes à l'intérieur de leur propre pays

Brookings Institution, 1775 Massachusetts Ave. NW Washington, DC 20036

www.brookings.edu/idp

Avant-propos et remerciements

Le déplacement est un événement qui détruit des vies, qui menace le bien-être et le fonctionnement des communautés et qui a souvent un effet profond sur les pays concernés ; restaurer l'existence des individus et reconstruire les communautés prend habituellement plusieurs années. Ce sont les gouvernements qui assument en premier lieu la responsabilité de leurs citoyens déplacés à l'intérieur du pays, mais sans une législation et des politiques nationales prévues à cet effet, s'acquitter de leurs obligations peut se transformer en défi. Bien souvent, la législation ordinaire, parce qu'elle n'a pas prévu clairement l'attribution des responsabilités aux autorités compétentes au niveau national ou local ou les dispositions pour mobiliser les ressources adéquates, ne couvrent pas les besoins et les vulnérabilités des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (ci-après « personnes déplacées » ou « PDI »). Comme mandataires des Nations-Unies chargés du déplacement interne nous avons pris de longue date l'engagement d'encourager l'élaboration de lois et de politiques nationales dans ce domaine et nous sommes heureux de pouvoir maintenant présenter cet outil extrêmement novateur et pertinent.

Ce guide se fonde sur l'expertise de plusieurs juristes et décideurs politiques et représente l'acmé d'un projet de recherche et d'un processus de consultation de plusieurs années qui ont couvert nos mandats respectifs au sein du Conseil des droits de l'homme. Il complète *La protection des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays : Manuel à l'intention des législateurs et des responsables politiques*, publié par l'Institut Brookings en octobre 2008. Alors que le manuel de l'Institut Brookings était conçu pour guider les autorités étatiques sur le contenu de leurs lois et politiques nationales relatives au déplacement des personnes à l'intérieur de leur propre pays, le présent guide se concentre sur les processus qui doivent permettre l'élaboration de ces instruments. Dans le respect des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays des Nations Unies, il souligne l'importance des approches consultatives et recommande tout particulièrement la participation active des PDI à toutes les étapes du processus.

Le guide a été rédigé par Nina Schrepfer en étroite collaboration avec Barbara McCallin et Christophe Beau de l'Observatoire des situations de déplacements internes (IDMC), il a ensuite été amendé à la lumière d'un large processus de consultation et de pilotage. C'est finalement aux employés du Projet Brookings-LSE sur le déplacement interne et d'IDMC que sont dues les dernières révisions. Nous tenons à exprimer notre gratitude au Conseil Norvégien pour les Réfugiés (NRC) et à IDMC pour avoir financé et piloté ce projet et nous aimerions également remercier l'ensemble des nombreux contributeurs, individus et organisations, qui ont apporté leur concours précieux à ce processus.

Chaloka Beyani

Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits de l'homme des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays.

Walter Kälin

Ancien Représentant du Secrétaire général des Nations Unies sur les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays.

Sommaire

Introduction	8
Comment utiliser le présent guide	10
Partie I : Pourquoi est-il pertinent d'élaborer un instrument national relatif au déplacement interne?	11
Partie II: Comment élaborer un instrument national relatif au déplacement interne?	
Quels sont les fondements juridiques d'un instrument national?	14
L'élaboration d'un instrument national : le processus consultatif	28
Aperçu : les sept phases d'un processus de consultation.....	29
1. Initiation du processus menant à l'élaboration d'un instrument national relatif au déplacement interne	30
2. Préparation menant à l'élaboration d'un instrument national	31
3. Organisation du processus d'élaboration d'un instrument national	52
4. Rédaction d'une version préliminaire et organisation de la consultation à propos de l'instrument national relatif au déplacement interne	62
5. Validation de la version préliminaire de l'instrument national	65
6. Adoption de l'instrument national	68
7. Application et suivi du nouvel instrument national	69
Partie III: Contenu des instruments nationaux relatifs au déplacement interne	74

Introduction

Le déplacement interne est un phénomène mondial qui pose des défis énormes aux régions et aux pays qui le subissent. Ce sont les catastrophes d'origine humaine ou naturelle, les atteintes aux droits de l'homme, la violence généralisée et les conflits armés qui en sont les causes les plus fréquentes même s'il arrive également que des projets de développement ou de conservation déplacent de nombreuses personnes.

Les conséquences du déplacement interne peuvent être graves, couteuses et durables à long terme. Il peut signifier concrètement la perte de maisons, de terres, de biens et de moyens d'existence ainsi que la perturbation de la vie familiale et communautaire ; faisant émerger toute une série de vulnérabilités et de besoins spécifiques. Les populations déplacées à l'intérieur de leur propre pays font également peser une pression accrue et inattendue sur les capacités des communautés auprès desquelles elles s'installent. Les crises de déplacement interne peuvent entraver les objectifs de développement et déstabiliser les régions touchées, particulièrement dans des situations de conflit ou post-confliktuelles.

Parce qu'elles ont la citoyenneté du pays dans lequel elles sont déplacées ou qu'elles y résident de manière habituelle, les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays tendront le plus souvent à se tourner vers les autorités nationales pour obtenir de l'aide puisque c'est à elles qu'incombe en premier la responsabilité de les protéger et de leur porter assistance. S'acquitter de cette responsabilité peut toutefois représenter un défi, particulièrement dans le contexte de capacités institutionnelles et financières limitées. Ainsi, dans le but de répondre efficacement à ce défi, de nombreux pays ont adopté des lois, des politiques ou des stratégies nationales relatives au déplacement interne. Des instruments de ce type sont à même d'orienter les autorités nationales et les autres parties impliquées dans l'intervention. Il est important également que ces outils visent à garantir les droits des PDI, tels qu'ils ont été définis en 1998 par les Nations Unies dans les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays (ci-après «Principes directeurs »).

Objectifs

À travers l'élaboration d'instruments nationaux, ce guide cherche à orienter les juristes et les décideurs politiques et à les aider à aborder le déplacement interne d'une manière planifiée et concertée dans l'optique d'améliorer la réponse aux besoins des PDI et à garantir leurs droits tant au niveau local que national.

Le guide s'efforce plus particulièrement de :

- Conseiller les autorités nationales et les autres acteurs concernés sur les processus permettant l'élaboration d'instruments nationaux.
- Passer en revue les cadres juridiques internationaux et régionaux et de résoudre certaines des difficultés les plus couramment rencontrées lors de l'incorporation de ces normes à la législation et aux politiques nationales. Une référence particulière est accordée au Protocole des Grands Lacs de 2006 sur la protection et l'assistance aux PDI (ci-après « Protocole des Grands lacs ») et à la Convention de l'Union Africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (ci-après « Convention de Kampala »).
- Compléter La protection des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays : Manuel à l'intention des législateurs et des responsables politiques, publié par l'Institut Brookings en octobre 2008 qui explique le contenu substantif des instruments nationaux relatifs au déplacement interne fondés sur les droits. Alors que le Manuel de l'Institut Brookings est consacré au contenu des instruments nationaux, le présent guide se concentre pour sa part sur les processus qui permettent leur élaboration. Nous souhaitons que l'utilisation conjointe de ces deux outils puisse aider les gouvernements à s'acquitter de leurs responsabilités à l'égard des PDI en leur permettant de se doter d'instruments nationaux conçus avec soin et rigueur.

Comment utiliser le guide

Le présent guide a été conçu à l'intention de tous ceux qui sont chargés de préparer et d'élaborer des lois et des politiques relatives au déplacement interne.

L'élaboration d'instruments nationaux relatifs au déplacement interne relève de la prérogative des gouvernements souverains. Le guide s'adresse donc en priorité aux décideurs politiques au sein des gouvernements et des ministères pertinents ainsi qu'aux parlementaires qu'il tente d'orienter dans leur entreprise. Ceci étant, des organes de la société civile, des institutions nationales de défense des droits de l'homme ainsi que des organisations et agences internationales peuvent également être amenées à apporter un concours précieux à ce processus, et à ce titre trouver, elles-aussi, le guide utile.

Le guide est divisé en trois parties :

- **Partie I : POURQUOI** élaborer un instrument national relatif au déplacement interne?
- **Partie II : COMMENT** élaborer un instrument national relatif au déplacement interne?
- **Partie III : QUE** devrait aborder et traiter un instrument national relatif au déplacement interne ?

Partie I

Pourquoi élaborer un instrument national relatif au déplacement interne?

« Avant 1997, la réponse de l'État face au déplacement forcé était ad hoc et inefficace. Ce problème ne faisait l'objet d'aucune politique nationale spécifique. Toute assistance apportée aux PDI était organisée dans le cadre général des systèmes de l'aide sociale ou de l'intervention en situation d'urgence. De manière générale, il s'agissait d'un problème auquel n'était accordée qu'une priorité extrêmement faible et qui bénéficiait de peu de visibilité dans la sphère publique colombienne. L'adoption en 1997 par le Congrès de la loi 387 [relative au déplacement interne] a représenté une avancée majeure(...). Il est indéniable que l'adoption de la loi 387 de 1997 ait constitué une réussite substantielle ».

Manuel José Cepeda Espinosa,
La Protection apportée aux PDI par la Constitution colombienne, 2009

Proposition d'actions :

Déterminez pourquoi un instrument national relatif au déplacement interne est nécessaire

Les lois, les stratégies et les politiques nationales sont importantes dans la mesure où :

- **La souveraineté nationale signifie que c'est au gouvernement qu'incombe la responsabilité première de répondre au déplacement interne.** L'élaboration d'un instrument national est intrinsèquement liée à l'exercice de la souveraineté de l'État et fait partie de la responsabilité fondamentale des gouvernements confrontés à une situation de déplacement interne.
- **Les PDI ont besoin et ont droit à une protection et une assistance efficaces.** Parce que citoyennes ou résidentes habituelles du pays à l'intérieur

duquel elles sont déplacées, les PDI sont protégées par la Constitution du pays ainsi que par la législation nationale pertinente. Elles ont toutefois des besoins et des vulnérabilités spécifiques de protection et d'assistance qui ne sont pas entièrement couverts par la législation nationale ; en effet, celle-ci n'est habituellement pas adaptée aux spécificités et aux difficultés du déplacement interne puisque n'ayant pas été prévue pour tenir compte des crises humanitaires.

- **L'État est tenu de respecter des obligations internationales, et dans certains cas régionales, de protection et d'assistance des PDI.** Outre la Constitution et la législation nationale, les PDI sont protégées par le droit international des droits de l'homme (DIDH) et, en temps de conflit armé, par le droit international humanitaire (DIH). L'étendue des obligations d'un État dépend des conventions internationales auxquelles celui-ci est partie. Les États sont également liés par les règles du droit international coutumier et peuvent être soumis à des obligations au titre d'accords régionaux. Plusieurs organes régionaux, notamment l'Organisation des États américains (OEA) et le Conseil de l'Europe (COE), exhortent leurs États membres à élaborer des politiques nationales relatives au déplacement interne. Pour ce qui est de l'Afrique, le Protocole des Grands lacs de 2006 et la Convention de Kampala de 2009 rendent obligatoire pour les États membres la préparation de cadres juridiques nationaux.
- **Les instruments nationaux ont le pouvoir de renforcer la fiabilité et la crédibilité de la réponse apportée par un gouvernement aux problèmes des PDI, et peuvent contribuer à faciliter la coopération nationale et internationale face à une situation de déplacement interne.** Par son application opportune et adéquate, un instrument national pertinent fixant clairement les responsabilités des différentes entités gouvernementales a pour effet de renforcer la confiance dans les mesures prises. Il se peut que les pays qui connaissent une situation de déplacement nécessitent le soutien d'organismes internationaux, notamment des organisations humanitaires et de développement ou des bailleurs. Un instrument national relatif au déplacement interne peut également servir de base à une coopération et à une coordination effectives de toutes les parties concernées.

- **Des instruments nationaux peuvent faciliter l'adoption de réponses adaptées à certaines situations de déplacement particulier.** Le déplacement interne engendre des difficultés indépendamment de l'endroit où il se produit ; chaque situation est différente et nécessite des réponses spécifiques au contexte. Un instrument national fondé sur les Principes directeurs ou les incorporant dans leur intégralité, tout en étant adapté à la situation de déplacement d'un pays particulier, peut considérablement améliorer les efforts de protection et d'assistance à l'égard des PDI.
- **Grâce à l'élaboration d'instruments nationaux, les réponses gouvernementales peuvent être rendues plus effectives et plus efficaces.** Un instrument national constitue une base solide de planification des activités de l'État et d'attribution des priorités en termes de soutien des PDI, ce qui, à son tour, facilite une meilleure allocation des ressources. Il aide l'État à être plus rapide et réactif, et peut éviter qu'une situation de déplacement ne se détériore davantage.

Partie II

Comment élaborer un instrument national relatif au déplacement interne?

Quelles sont les bases juridiques d'un tel instrument ?

Proposition d'actions:

1. Approfondissez la compréhension des cadres juridiques applicables.
2. Utilisez les cadres juridiques applicables dans la rédaction d'un instrument national.

Les trois niveaux du droit relatif au déplacement interne

De nombreuses dispositions nationales, régionales et internationales sont pertinentes dans les situations de déplacement interne. C'est pourquoi il est important d'identifier les cadres juridiques applicables avant d'initier la rédaction d'un instrument national.

1. Échelle nationale

En principe, tant la Constitution que la législation nationale restent applicables dans les situations de déplacement interne, et les PDI ont droit à la protection qu'elles accordent à tous les citoyens et résidents habituels. Toutefois elles traduisent rarement les besoins spécifiques des PDI et il peut arriver que certaines de leurs dispositions leur nuisent. Ainsi, la législation nationale relative à l'état civil, peut exiger que les demandes de documents d'identité soient effectuées sur le lieu d'origine. Si le fait de retourner chez elles ou dans leur lieu de résidence habituelle menace la sécurité des PDI, une exigence de cet ordre peut facilement se convertir en un obstacle insurmontable. Dans le cadre de l'élaboration d'un instrument

national relatif au déplacement interne, une révision juridique de la législation nationale peut donc s'avérer nécessaire afin d'éliminer de la législation en vigueur les obstacles juridiques qui nuisent aux PDI et de déterminer les lacunes juridiques ainsi que les points à amender.

Les dispositions juridiques nationales sont souvent renforcées ou complétées par le droit régional ou international, et ce sont les traditions juridiques d'un État qui déterminent la manière dont elles sont appliquées en fonction du contexte interne.

Dans la tradition moniste, le droit régional comme le droit international font partie intégrante de l'ordre juridique interne. En vertu de la tradition dualiste par contre, une loi ou un décret parlementaire peut être nécessaire afin d'incorporer les obligations régionales ou internationales à la législation nationale en vigueur.

Les sous-sections suivantes ont pour objet d'expliquer la pertinence du droit régional ou international vis-à-vis des pays qui font face à un déplacement interne.

2. Échelle régionale

Les organismes régionaux et sous-régionaux comme l'Union Africaine (UA), l'Organisation des États américains (OEA) ou le Conseil de l'Europe (COE) encouragent leurs États membres, dans le cadre de leurs résolutions et recommandations et par le biais de sommets et de séminaires, à élaborer des lois et des politiques relatives au déplacement interne.

Le tableau ci-dessous énumère certaines des conventions des droits de l'homme à l'échelle régionale et sous-régionale dont il faudra peut-être tenir compte lors de l'élaboration d'un instrument national relatif au déplacement interne.

Region	Traités généraux des droits de l'homme (liste non exhaustive)	Traités spécifiques des droits de l'homme (liste non exhaustive)
Afrique	■ Charte africaine des droits de l'homme et des peuples	■ Convention de l'Union Africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique ■ Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes en Afrique ■ Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant ■ Protocole des Grands Lacs sur la protection et l'assistance à apporter aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays ■ Protocole des Grands Lacs sur les droits de propriété des personnes de retour
Amériques	■ Convention américaine des droits de l'homme ■ Protocole additionnel à la Convention américaine relative aux droits de l'homme traitant des droits économiques, sociaux et culturels	■ Convention interaméricaine sur la disparition forcée des personnes ■ Convention interaméricaine pour la prévention et la répression de la torture ■ Convention interaméricaine pour la prévention, la sanction et l'élimination de la violence à l'égard des femmes ■ Convention interaméricaine pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des personnes handicapées
Asie	■ Charte sociale de l'Association sud-asiatique de coopération régionale (ASACR)	■ Convention de l'ASACR relative au dispositif régional de promotion du bien-être de l'enfant en Asie du Sud

Region	Traités généraux des droits de l'homme (liste non exhaustive)	Traités spécifiques des droits de l'homme (liste non exhaustive)
Europe	■ Convention européenne des droits de l'homme accompagnée de plusieurs Protocoles ■ Charte sociale européenne	■ Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitement inhumains ou dégradants ■ Convention-cadre pour la protection des minorités nationales ■ Convention européenne sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels
Moyen-Orient	■ Charte arabe des droits de l'homme	

En Afrique deux conventions ont une pertinence toute particulière en ce qui concerne l'élaboration d'instruments nationaux relatifs au déplacement interne : Le Protocole des Grands Lacs de 2006 et la Convention de Kampala de 2009. Ces deux instruments obligent les États parties à élaborer des législations, des politiques et/ou des stratégies relatives au déplacement interne visant à incorporer les droits des PDI au droit national, et à respecter et appliquer les obligations à leur égard.

Le Protocole des Grands Lacs

Le Pacte de 2006 sur la paix, la stabilité et le développement dans la région des Grands Lacs (Pacte des Grands Lacs), accompagné de ses dix protocoles et programmes d'action a pour objet de créer des conditions pérennes, propices à la sécurité, à la stabilité, au développement durable et à la reconstruction dans la région. Le Protocole sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays compte parmi ses objectifs l'établissement d'un cadre juridique à l'échelle de la région permettant de veiller à l'adoption et à la mise en œuvre des Principes directeurs relatifs aux PDI en vue de leur apporter une protection juridique accrue en matière de sécurité physique et matérielle. Le Protocole sur les droits à la propriété des rapatriés est également un point de référence clé dans la mesure où il aborde des questions liées à la terre et à la propriété foncière dans le contexte d'une recherche de solutions durables à l'intention des PDI. Le Pacte des Grands Lacs possède un caractère juridiquement contraignant pour les

États membres ayant participé à la Conférence internationale sur la Région des Grands Lacs. Ils ont à ce titre l'obligation d'élaborer des instruments nationaux relatifs au déplacement interne en conformité avec le pacte et ses protocoles et d'incorporer les Principes directeurs à leur législation nationale.

La Convention de Kampala

La Convention de Kampala adoptée en 2009 compte parmi ses objectifs l'établissement d'un cadre juridique qui, tout en cherchant à prévenir le déplacement interne prévoit la protection et l'assistance des PDI. Elle cherche également à promouvoir la solidarité, la coopération ainsi que des solutions durables et traite des responsabilités respectives des États parties et des autres acteurs. Elle est entrée en vigueur le 6 décembre 2012 et les États qui y sont parties sont juridiquement tenus d'incorporer leurs obligations au titre de la convention à leur droit national et d'adopter, au niveau national comme au niveau local, des politiques ou des stratégies relatives au déplacement interne. À cet effet les États devraient désigner une autorité chargée de la coordination des activités visant à assurer l'assistance et la protection des PDI et s'engager à procurer les financements nécessaires à ces activités. Les principes pertinents contenus dans la présente convention, si applicables, doivent être inclus dans les négociations des accords de paix et de tous autres accords menés en vue de trouver des solutions durables aux problèmes des déplacés (Article 3(2) de la Convention de Kampala).

3. Échelle internationale

Il n'existe aucune convention internationale relative au déplacement interne, mais le droit international des droits de l'homme et le droit international humanitaire encadrent rigoureusement l'approche à retenir à l'égard du déplacement interne et devrait orienter tout effort visant l'élaboration d'un instrument national.

Point de référence clé : les Principes directeurs des Nations Unies sur les déplacements internes

Les Principes directeurs sont le document fondamental en matière de protection et d'assistance à l'intention des PDI à l'échelle internationale. Publiés en 1998, ils réaffirment les droits des PDI tels qu'inscrits dans le droit international des droits de l'homme et dans le droit international humanitaire.

- Les Principes directeurs identifient les droits des PDI pendant toutes les phases de déplacement. Ils fournissent la définition de ce qu'est une personne déplacée, et déterminent ses droits en matière de protection et d'assistance avant le déplacement, pendant toute la durée de celui-ci et également lors de la recherche de solutions durables. Ils font porter aux États la responsabilité primordiale en matière de protection des droits des PDI et clarifient les principes clés relatifs à l'assistance humanitaire qui doit leur être apportée par les organismes internationaux et non gouvernementaux.
- Parce qu'ils se fondent sur le droit international des droits de l'homme et le droit international humanitaire qu'ils reflètent et dont ils respectent la cohérence, les Principes directeurs font autorité en la matière.
- Les Principes directeurs ont été reconnus comme un cadre juridique capital en matière de protection et d'assistance aux PDI. Cette reconnaissance qui leur a été conférée lors du Sommet mondial des Chefs d'États et de gouvernements de 2005, s'est vue par la suite confirmée par l'Assemblée générale des Nations Unies.

À ce titre, les Principes directeurs offrent des orientations précieuses et constituent un point de référence incontournable pour l'élaboration de lois et de politiques nationales relatives au déplacement interne.

Le droit des droits de l'homme

Les crises de déplacement interne ont souvent lieu dans des contextes où les droits des PDI sont couramment négligés, méconnus ou violés. Le droit international des droits de l'homme constitue un cadre essentiel pour une réponse à ce problème, notamment à travers l'élaboration d'instruments nationaux fondés sur les droits. Des instruments de ce type, associés à l'incorporation des besoins et des préoccupations des PDI aux programmes nationaux d'action en matière de droits de l'homme peuvent contribuer à améliorer les réponses apportées au déplacement interne.



Quelle est l'importance du droit des droits de l'homme dans les situations de déplacement ?

Le déplacement interne constitue en soi une menace pour les droits des PDI, notamment à travers la perte de leurs maisons et de leurs moyens de subsistance, la perturbation de l'éducation des enfants, la séparation des familles, la destruction des réseaux sociaux, la perte ou la destruction des documents personnels et l'exposition à la violence. Le droit des droits de l'homme couvre des droits civils comme politiques, notamment le droit à la vie, à l'unité de la famille et à la documentation ; des droits sociaux, économiques et culturels, par exemple le droit à la nourriture et à l'eau, à un logement décent, à l'éducation et à des soins médicaux. La liste des droits humains comprend des droits individuels et spécifie l'obligation qui est faite à l'État de respecter, de protéger et de permettre l'exercice de ces droits. La protection prévue par le droit des droits de l'homme est pertinente avant, pendant et après le déplacement, et elle est applicable aux PDI quel que soit le motif de leur déplacement.



Quelles sont les sources du droit des droits de l'homme ?

Il est fréquent dans le monde que les Constitutions nationales incluent une déclaration des droits qui reflète en grande partie les droits de l'homme inscrits dans le droit régional et international des droits de l'homme. Le droit des droits de l'homme est essentiellement codifié par le biais de traités internationaux ou régionaux (voir ci-dessus le tableau sur les traités régionaux), soit dans le cadre de conventions générales des droits de l'homme, ou dans celui d'instruments spécifiques destinés à protéger certains groupes particuliers comme les enfants ou les femmes, ou un droit particulier comme la protection contre la torture. Certains droits humains fondamentaux comme l'interdiction de la torture font également partie du droit coutumier international et doivent être respectés par tous les pays sans exception, y compris par ceux qui ne sont pas parties aux traités concernés.

Le tableau suivant donne un aperçu des principaux traités internationaux des droits de l'homme :

Traités des droits de l'homme généraux	Traités des droits de l'homme spécifiques
■ Pacte international sur les droits civils et politiques ■ Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels	■ Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. ■ Convention contre la torture et autres peines et traitements cruels, inhumains ou dégradants ■ Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes ■ Convention relative aux droits de l'enfant et Protocole facultatif II ■ Convention pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées ■ Convention relative aux droits des personnes handicapées

 *Dans quelles circonstances le droit des droits de l'homme est-il applicable?*

Fondamentalement, le droit des droits de l'homme est applicable dans toutes les circonstances de déplacement interne, qu'il soit causé par un conflit armé, une catastrophe, une situation de violence généralisée ou un projet de développement. Certaines garanties comme l'interdiction de la torture et de l'esclavage constituent une protection absolue, alors que d'autres peuvent se voir limitées en vertu de certaines conditions spécifiques. Des limitations de cet ordre doivent être prévues par le droit et doivent nécessairement avoir une fin légitime, telle la sauvegarde de l'ordre public, de la santé ou du droit d'autrui.

limiter le droit à la liberté de mouvement

Dans son premier paragraphe, l'article 12 du Pacte international sur les droits civils et politiques garantit que « quiconque se trouve légalement sur le territoire d'un État a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence ».

La liberté de mouvement, ne fait toutefois pas partie des droits humains absolus. Le paragraphe trois prévoit que le droit à la liberté de mouvement « ne peut faire l'objet de restrictions que si celles-ci sont prévues par la loi, nécessaires pour protéger la sécurité nationale, l'ordre public, la santé ou la moralité publique, ou les droits et libertés d'autrui, et compatibles avec les autres droits reconnus par le présent Pacte ».

Dans certaines circonstances exceptionnelles, les gouvernements peuvent être amenés à déroger temporairement ou à suspendre certains droits de l'homme. Ceci n'est autorisé que dans un contexte d'urgence publique constituant une menace sérieuse à l'existence de la nation, et uniquement pendant la période la plus courte possible telle que déterminée par les exigences d'une crise particulière. Des mesures de cet ordre ne doivent pas être appliquées de manière discriminatoire. Elles doivent faire l'objet d'une proclamation officielle et doivent être conformes aux autres obligations juridiques, notamment au droit international humanitaire.

Clause dérogatoire au Pacte international sur les droits civils et politiques Article 4

« Dans le cas où un danger public exceptionnel menace l'existence de la nation et est proclamé par un acte officiel, les États parties au présent Pacte peuvent prendre, dans la stricte mesure où la situation l'exige, des mesures dérogeant aux obligations prévues dans le présent Pacte, sous réserve que ces mesures ne soient pas incompatibles avec les autres obligations que leur impose le droit international et qu'elles n'entraînent pas une discrimination fondée uniquement sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion ou l'origine sociale ».

« La disposition précédente n'autorise aucune dérogation aux articles 6, 7, 8 (par 1 et 2), 11, 15, 16 et 18 ».

« Les États parties au présent Pacte qui usent du droit de dérogation doivent, par l'entremise du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, signaler aussitôt aux autres États parties les dispositions auxquelles ils ont dérogé ainsi que les motifs qui ont provoqué cette dérogation. Une nouvelle communication sera faite par la même entremise, à la date à laquelle ils ont mis fin à ces dérogations ».



De quelle manière le droit des droits de l'homme peut-il être utilisé dans l'élaboration d'un instrument national relatif au déplacement interne ?

L'incorporation du droit des droits de l'homme à la législation et aux politiques nationales relatives au déplacement interne contribue à garantir que les dispositions prises en vue de répondre aux besoins des PDI sont conformes aux normes en matière de droits de l'homme. Il constitue un point de référence clair à l'action

étatique, et peut être utilisé pour identifier et clarifier les responsabilités respectives des différents organes du gouvernement.

En outre, le droit des droits de l'homme interdit toute discrimination non seulement fondée sur la race, la religion, l'origine nationale ou le sexe, mais aussi sur « toute différence de statut », ce qui englobe le fait d'être déplacé. Les instruments nationaux devraient interdire explicitement toute discrimination à l'égard des PDI, c'est à dire tout traitement qui les désavantagerait au seul motif qu'elles sont déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Les garanties conférées par les droits de l'homme contribuent également à identifier ce que les PDI peuvent légitimement demander, ainsi que les limites de ces demandes. Le droit à un logement adéquat, par exemple, peut se convertir en l'accès à un abri approprié en fonction des circonstances. Cela signifie que les PDI peuvent être tenues d'accepter des conditions d'abri tout à fait élémentaires pendant la phase d'urgence mais qu'elles ont droit à une amélioration de leur situation en cas de prolongation de leur déplacement.

Déplacement interne et gestion des situations de catastrophe

Les catastrophes naturelles sont l'une des causes majeures de déplacement interne. Il est généralement reconnu que l'échelle de ce type de déplacement peut être significativement réduite si des mesures sont prises pour réduire les risques dans les zones exposées aux catastrophes naturelles. Il convient également de veiller à ne pas installer des PDI dans des zones de ce type ou de les exposer à des dangers secondaires. En outre, les solutions envisagées à l'intention de PDI provenant de zones exposées aux catastrophes naturelles ne peuvent être considérées comme durables que si les risques ont été atténués en sorte d'éviter les catastrophes récurrentes et les déplacements répétés.

De nombreux pays disposent, dans le cadre de leur législation nationale, des lois et des politiques relatives à la gestion des catastrophes mais elles traitent rarement le déplacement qui en est le corollaire. C'est pourquoi, un instrument national relatif au déplacement interne devrait incorporer des dispositions spécifiques liées à la surveillance des zones sujettes aux catastrophes, à l'information des habitants sur les mesures potentielles de protection en cas de catastrophe, et à l'établissement de systèmes d'alerte rapide. La loi kényane de 2012 sur la prévention, l'assistance et la protection des per-

sonnes déplacées à l'intérieur du pays et des communautés touchées, prévoit ainsi à l'article 5 (4) : « *Le gouvernement instaurera un mécanisme de prévention qui aura pour responsabilité de surveiller les zones habitées par des personnes qui risquent d'être déplacées, de présenter des rapports périodiques sur la situation dans ces endroits et de transmettre des alertes rapides au secrétaire du Cabinet et aux président de la commission dans le but d'initier toutes mesures utiles destinées à prévenir un déplacement interne* ».

Droit international humanitaire (DIH)

Le droit international humanitaire s'applique aux situations de conflit armé et d'occupation, et vise à en limiter les effets. Il établit des paramètres concernant les méthodes et moyens de guerre, et protège les individus qui ne participent pas ou ne participent plus aux hostilités.



Pourquoi le droit international humanitaire est-il important dans le cas des PDI ?

Les PDI font partie de la population civile et devraient donc, à ce titre, bénéficier entièrement de la protection établie par le droit international humanitaire dans les situations de conflit armé et/ou d'occupation. Dans le cadre d'un conflit, le droit international humanitaire est juridiquement contraignant pour toutes les parties au conflit, étatiques ou non-étatiques. Cet aspect est particulièrement important dans les situations de conflit armé interne où des populations peuvent se trouver déplacées à l'intérieur ou en direction de zones contrôlées par des groupes armés non-étatiques. Il incombe à ces groupes de respecter leurs obligations à l'égard de l'ensemble de la population civile, y compris des PDI. Le fait de respecter les dispositions du DIH ne confère toutefois aucun statut juridique à ces groupes.



Quelles sont les sources du droit international humanitaire ?

Les principales sources du droit international humanitaire sont le droit des traités et la coutume. Les traités les plus pertinents sont la Convention de Genève relative à la protection des civils en temps de guerre (Quatrième Convention de Genève) qui a été adoptée en 1949 et ratifiée par tous les États et ses deux Protocoles additionnels adoptés en 1977. Les règles du droit international humanitaire coutumier ont été examinées en détails en 2005 lors d'une étude menée par le Comité

international de la Croix Rouge (CICR), qui a cerné les pratiques des États (la base du droit coutumier) afin d'identifier la manière dont évoluent les règles coutumières.

? Dans quelles circonstances le droit international humanitaire est-il applicable ?

Le droit international humanitaire s'applique uniquement dans les situations de conflit armé et/ou d'occupation, et aucune dérogation n'est permise. Dans les conflits armés internationaux (CAI), les quatre Conventions de Genève et le premier Protocole additionnel peuvent être applicables, en fonction de leur statut de ratification. Dans les conflits armés non-internationaux (CANI), la protection offerte par le DIH est plus limitée. Elle est prévue dans l'article 3, commun aux quatre Conventions de Genève, et dans le second Protocole additionnel. Le droit international humanitaire coutumier, un ensemble de règles bien développées, s'applique sans distinction dans les deux types de situation.

Règles du droit international coutumier relatives au déplacement interne

Règle 129. A. Les parties à un conflit armé international ne peuvent procéder à la déportation ou au transfert forcé de la totalité ou d'une partie de la population d'un territoire occupé, sauf dans les cas où la sécurité des civils ou des impératifs militaires l'exigent. [CAI] B. Les parties à un conflit armé non international ne peuvent ordonner le déplacement de la totalité ou d'une partie de la population civile pour des raisons ayant trait au conflit, sauf dans les cas où la sécurité des civils ou des impératifs militaires l'exigent. [NIAC] Règle 130. Les États ne peuvent ni déporter ni transférer une partie de leur propre population civile dans un territoire qu'ils occupent. [CAI]

Règle 131. En cas de déplacement, toutes les mesures possibles doivent être prises afin que les personnes civiles concernées soient accueillies dans des conditions satisfaisantes de logement, d'hygiène, de salubrité, de sécurité et d'alimentation et afin que les membres d'une même famille ne soient pas séparés les uns des autres. [CAI/CANI]

Règle 132. Les PDI ont le droit de regagner volontairement et dans la sécurité leur foyer ou lieu de résidence habituel dès que les causes de leur déplacement ont cessé d'exister. [CAI/CANI]

Règle 133. Les droits de propriété des PDI doivent être respectés. [CAI/CANI]
CICR Étude sur le Droit international humanitaire coutumier, Volume I, 2006.



De quelle manière le droit humanitaire international peut-il être utilisé lors de l'élaboration d'un instrument national relatif au déplacement interne?

Tout comme le droit international des droits de l'homme (voir ci-dessus), le droit international humanitaire contribue à l'identification des besoins spécifiques des PDI et des obligations de l'État qui y correspondent. Il a également pour rôle de définir les normes internationales pertinentes auxquelles un instrument national devrait être conforme. Ces normes incluent l'interdiction du déplacement interne arbitraire, le principe de la non-discrimination ainsi que le droit à la vie, à la vie de famille, à des conditions minimales de vie, à l'assistance humanitaire, à des documents d'identité, à la propriété, à l'emploi, à la protection sociale et à l'éducation, et l'interdiction du recrutement forcé des enfants. Le droit international humanitaire spécifie également quelles sont les obligations des groupes armés non-étatiques à l'égard des PDI dans le cadre des conflits armés internes, et c'est un élément qui peut être important au regard d'un instrument national. Le manuel du CICR *La Mise en œuvre nationale du droit international humanitaire* publié en 2013, peut apporter des orientations utiles aux décideurs politiques. Des comités nationaux de mise en œuvre du DIH existent dans plus de 100 pays et ils peuvent contribuer à éclairer le processus d'élaboration d'une législation ou d'une politique relative au déplacement interne.

Le déplacement interne en tant que délit international

Le Statut de Rome de la Cour pénale internationale datant de 1998, identifie principalement trois délits internationaux, le crime de génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre. Et elle clarifie que le déplacement interne peut être entendu comme l'un de ces délits internationaux.

Article 7 – Crimes contre l'humanité : la déportation ou le transfert forcé de population peut être entendu comme crime contre l'humanité s'il est commis dans le cadre d'une attaque généralisée ou systématique lancée contre la population civile et en connaissance de cette attaque. Par déportation ou transfert forcé de population on entend « le fait de déplacer de force des personnes, en les expulsant ou par d'autres moyens coercitifs, de la région où elles se trouvent légalement, sans motifs admis en droit international » (Article 7 (1) (d) et (2) (d)).

Article 8 – Crimes de guerre : On entend par crimes de guerre des infractions graves aux Convention de Genève de 1949, ou d'autres violations graves des droits ou des coutumes applicables aux conflits armés, à savoir la déportation ou le transfert illégal ou la détention illégale de civils (Art. 8 (2) (a) (vii) ou le fait « d'ordonner le déplacement de la population civile pour des raisons ayant trait au conflit, sauf dans les cas où la sécurité des civils ou des impératifs militaires l'exigent » (Art. 8 (2) (e) (viii)).

L'élaboration d'un instrument national : le processus consultatif

Proposition d'actions :

1. Abordez l'élaboration d'une loi ou d'une politique nationale sous la forme d'un processus consultatif impliquant l'ensemble des parties prenantes concernées, et veillez à approfondir votre compréhension des principes qui sous-tendent ce type de processus consultatif.
2. Étudiez les mesures et les orientations qui font partie du modèle suivant en sept phases et adaptez-les en fonction de vos besoins de manière à garantir une participation aussi générale que possible en vue d'atteindre le résultat escompté.

Investir dans un processus consultatif

L'élaboration d'un instrument national relatif au déplacement interne est un processus dans lequel il vaut la peine d'investir, et ce, pour les raisons suivantes :

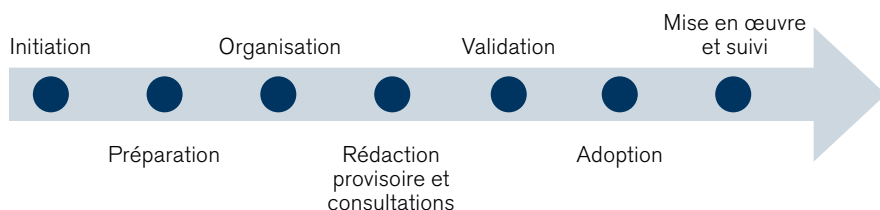
- C'est l'occasion pour le gouvernement de démontrer qu'il cherche à s'acquitter de son rôle premier face au déplacement interne et à renforcer ses propres capacités. Le processus consultatif permet de rassembler tous les acteurs qui ont une implication vis-à-vis du déplacement interne dans le pays concerné. Il provoque des discussions pertinentes entre tous les participants et fournit des occasions de plaider.
- Il contribue à dissiper les malentendus et permet un consensus sur des notions, des définitions et des concepts essentiels.
- Il aide à déterminer une approche commune pour aborder et résoudre les situations de déplacement. Il donne aux PDI et aux autres communautés affectées par le déplacement un rôle actif et une chance d'apporter leur contribution, leur permettant ainsi de lutter contre le désespoir et la frustration.
- Il s'agit d'une excellente occasion d'impliquer les bailleurs.
- C'est aussi un excellent exercice qui favorise l'apprentissage de tous les participants.

Le processus consultatif qui mène à l'élaboration d'un instrument national est tout aussi important que le résultat final, c'est lui qui contribue à en façonner le contenu et à en déterminer les perspectives garantes d'une mise en application réussie.

Aperçu

Les sept phases du processus de consultation

Il existe différentes manières d'aborder un processus consultatif. Il est possible que certains pays disposent déjà de systèmes de consultation sur lesquels ils peuvent s'appuyer pour l'élaboration de l'instrument national relatif au déplacement interne. Toutefois, ils devront peut-être les adapter de manière à garantir à toutes les parties prenantes, y compris les PDI et les autres communautés affectées par le déplacement, la possibilité d'une participation réellement active. De manière générale, le processus de consultation peut être envisagé sous la forme d'une succession de sept phases, de l'initiation jusqu'à la mise en œuvre et au suivi.



Ces différentes phases sont décrites plus loin, accompagnées de propositions d'actions, d'orientations concrètes et d'exemples de bonnes pratiques en vue d'atteindre le résultat escompté dans le cadre de chaque phase. Il est important de remarquer que celles-ci ne se succèdent pas nécessairement. En fonction de la manière dont le processus est envisagé, il est possible que certaines phases se chevauchent. L'application de ce modèle devra également tenir compte de préoccupations spécifiques au contexte, qui peuvent aller de niveaux différents de mobilisation populaire au sein des communautés de PDI jusqu'à des variations relatives à la sécurité, à l'accès à l'information ou aux systèmes de communication.

PHASE I | Initier le processus d'élaboration d'un instrument national relatif au déplacement interne

Proposition d'actions :

1. Décidez d'élaborer un instrument national relatif au déplacement interne.
2. Communiquez votre décision aux parties prenantes concernées.

1. Décider d'élaborer un instrument national relatif au déplacement interne

Dans la mesure où l'élaboration d'un instrument national est un acte souverain, l'initiation d'un tel processus nécessite une décision des autorités nationales compétentes, de préférence à l'échelon le plus élevé du gouvernement. Bien souvent le plaidoyer effectué par d'autres parties, notamment des groupes de la société civile nationale et des organisations internationales, ainsi que les recommandations provenant d'experts comme le Rapporteur spécial des Nations Unies sur les PDI, ont pour effet d'inciter les autorités nationales à prendre une décision de cet ordre et à démontrer leur volonté de soutenir ce processus, conformément aux normes juridiques pertinentes.

Les obligations relatives à l'élaboration d'un instrument national en vertu du Protocole des Grands Lacs et de la Convention de Kampala

Protocole des Grands Lacs, article 2 :

« Les objectifs du présent Protocole sont les suivants :

1. Établir un cadre juridique dans la Région des Grands Lacs pour faire en sorte que les États membres adoptent et mettent en œuvre les Principes directeurs relatifs au déplacement de personne à l'intérieur de leur propre pays ; (...)
3. Fournir aux États membres une base juridique leur permettant de transposer les Principes directeurs en droit interne; (...) ».

Convention de Kampala, article 3 (2)

« Les États parties :

- a. Incorporent les obligations de la présente Convention dans leur droit interne, par la promulgation ou l'amendement de la législation pertinente relative à la protection et à l'assistance aux personnes déplacées, en conformité avec leurs obligations en vertu du droit international. (...)

c. Adoptent toutes autres mesures, politiques et stratégies nationales appropriées relatives au déplacement interne, en tenant compte des besoins des communautés d'accueil au niveau national et local (...) ».

2. Communiquer la décision d'élaborer un instrument national relatif au déplacement interne

Afin d'initier le processus en toute transparence, la décision d'élaborer un instrument national devrait être communiquée le plus largement possible, auprès de tous les acteurs concernés au niveau national, régional et international susceptibles de soutenir les autorités nationales dans leur entreprise. Les PDI et les autres communautés affectées par le déplacement devraient également être informées de cette décision ainsi que du processus subséquent.

PHASE I

Phase I – résultat escompté : les autorités nationales ont pris la décision d'élaborer un instrument national relatif au déplacement interne et ont dûment communiqué cette décision à toutes les principales parties concernées.

PHASE II | Préparer l'élaboration d'un instrument national

Pour être réussie, l'élaboration d'un instrument national relatif au déplacement interne prendra du temps et devra faire l'objet d'une préparation minutieuse.

Proposition d'actions:

1. Améliorez la compréhension des notions et des concepts essentiels.
2. Rassemblez et évaluez les données pertinentes.
3. Décidez si une révision juridique de la législation nationale est nécessaire, et le cas échéant, décider à quel stade du processus elle devrait être effectuée.
4. Définissez la portée de l'instrument envisagé.
5. Définissez le type d'instrument nécessaire.
6. Décidez s'il convient de demander un soutien technique à la communauté internationale.

1. Améliorer la compréhension des notions et concepts essentiels

Ce qui suit est une brève introduction aux notions et concepts essentiels utilisés dans un instrument national relatif au déplacement interne.



Personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays

Aux fins des Principes directeurs, les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays sont « des personnes ou des groupes de personnes qui ont été forcés ou contraints à fuir ou à quitter leur foyer ou leur lieu de résidence habituel, notamment en raison d'un conflit armé, de situations de violence généralisée, de violations de droits de l'homme ou de catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme ou pour en éviter les effets, et qui n'ont pas franchi les frontières internationales reconnues d'un État ». Ce concept a été codifié dans le Protocole des Grands Lacs (Article 1 (4)) et dans la Convention de Kampala (Article 1 (k)).



Communautés affectées par le déplacement

Les communautés affectées par le déplacement sont celles qui subissent les conséquences d'un déplacement interne. Outre les communautés de PDI elles-mêmes, sont concernées également les communautés d'accueil : dans les zones de retour mais aussi dans les zones locales où les PDI choisissent de s'installer et de s'intégrer.



Processus de déplacement

Le déplacement interne n'est pas un état statique, mais un processus qui débute par une fuite vers une zone du pays dans laquelle les PDI trouvent refuge. De nombreuses PDI se déplacent à plusieurs reprises ou subissent une situation de déplacement prolongé pendant de longues périodes avant de pouvoir trouver une solution durable. Leurs besoins ainsi que leurs vulnérabilités changent au cours de ce processus et les réponses qui y sont apportées doivent en conséquence s'y adapter. La longueur du déplacement peut varier de quelques semaines ou mois, à plusieurs années, et parfois même à des dizaines d'années. Le déplacement prolongé intervient lorsque des obstacles importants empêchent les PDI de trouver des solutions durables. Cela crée des besoins spécifiques qui peuvent s'aggraver avec le temps du fait de l'érosion des mécanismes d'adaptation. Ainsi, certaines personnes ou populations déplacées sont entraînées dans des déplacements cycliques qui les empêchent également de trouver des solutions durables.



Solutions durables

Selon le Cadre conceptuel sur les solutions durables pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays du Comité Permanent Inter-Agences (IASC), une solution durable a été mise en place lorsque des PDI « n'ont plus besoin d'aide, ni de protection spécifiques liées à leur déplacement et que ces personnes jouissent des droits de l'homme sans discrimination en raison de leur déplacement ». Une solution durable peut être mise en place en assurant :

- a. la réintégration durable dans le lieu d'origine (retour) ;
- b. l'intégration locale durable dans les zones où les PDI ont trouvé refuge (intégration locale);
- c. l'intégration durable dans une autre partie du pays (réinstallation dans une autre zone du pays).

Ces options d'installation s'appliquent à toutes les PDI, que leur déplacement soit motivé par un conflit et des violations des droits de l'homme ou par d'autres facteurs comme des catastrophes naturelles. En tant que citoyennes ou résidentes habituelles d'un pays à l'intérieur duquel elles sont déplacées, les PDI ont droit à la liberté de mouvement et peuvent librement choisir le lieu de leur résidence. Il s'agit d'un aspect tout à fait significatif dans la mesure où il donne le droit aux PDI de faire, volontairement et en connaissance de cause, des choix concernant la manière de résoudre leur déplacement.



Réponse au déplacement

L'expression « réponse au déplacement interne » est extrêmement large et elle englobe toute une gamme d'activités et de mesures initiées au cours du processus de déplacement. Y sont incluses des mesures pour, (a) prévenir, préparer et atténuer les conséquences du déplacement ; (b) apporter assistance et protection aux PDI ; et (c) trouver et favoriser des solutions durables. Il existe un ensemble important et varié d'orientations en matière de « réponse ». Le *Manuel pour la protection des déplacés internes*, publié en 2010 est un outil de référence particulièrement important à ce sujet.

2. Rassembler et évaluer les données pertinentes

Les données concernant les situations de déplacement sont souvent insuffisantes et/ou obsolètes. Toutefois, il est absolument indispensable en vue de formuler un instrument national et d'en faciliter la mise en œuvre, de disposer d'informations fiables sur les causes, l'ampleur et les dynamiques du déplacement, et notamment sur les besoins et les vulnérabilités des PDI.

Ce sont aux autorités nationales qu'incombe en premier lieu la responsabilité de rassembler et de compiler les données pertinentes touchant au déplacement dans leur pays. Les bureaux nationaux de la statistique ont un rôle crucial à jouer à cet effet, mais dans la mesure où les processus de collecte de données concernant les PDI nécessitent habituellement une expertise, des ressources et des capacités particulières, il arrive couramment de faire appel à un soutien international. Qu'ils fassent ou non l'objet d'un soutien international, les processus de collecte de données exigent la coopération des autorités à plusieurs niveaux différents.



Quels types de données et d'informations sont nécessaires ?

Des données et des informations sont nécessaires sur la situation de déplacement dans son ensemble, notamment :

- Le nombre total de PDI, désagréé en fonction de l'âge et du sexe ;
- la localisation des PDI, les zones touchées par le déplacement, en notant celles qui peuvent ne pas être accessibles ;
- la ou les causes du déplacement, et notamment certains événements ou circonstances spécifiques susceptibles de l'avoir déclenché ;
- les schémas de déplacement, notamment des informations sur le contexte dans lequel il s'est produit (rural ou urbain), les routes empruntées pour fuir, la durée du déplacement, sa répétition et les différents groupes concernés parmi la population déplacée ;
- les conditions de vie des PDI (dans des camps, des zones d'installation informelle, auprès de familles hôtes ou en isolation, dans un environnement urbain ou rural, etc.) et les besoins humanitaires et de développement qui correspondent à ces conditions ;
- les informations relatives à la protection ;
- les solutions potentielles pour différents groupes ou individus déplacés, y compris ce qu'ils prévoient de faire, leurs plans et leurs préférences, et ce dont ils ont besoin pour les atteindre.



Comment les informations devraient-elles être collectées ?

La collecte des données relatives aux PDI comprend : (a) un profilage régulier de la situation de déplacement dans sa globalité, (b) l'enregistrement des PDI, et (c)

- la consultation des PDI ainsi que des autres populations affectées par le déplacement. Dans de nombreuses situations, c'est une association de ces approches qui sera probablement nécessaire. Pour tenir compte du caractère personnel et sensible des informations requises il sera impératif d'utiliser des techniques adéquates

en matière de gestion des données, notamment par la mise en place de protocoles appropriés pour s'assurer d'obtenir le consentement des personnes concernées et garantir la confidentialité du recueil comme du partage des informations.

Le profilage est entendu comme étant « *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* » (Guide sur le profilage des personnes déplacées). Il donne un aperçu des populations affectées par le déplacement à travers la collecte et l'analyse de données essentielles comme des informations sur le nombre des PDI et sur leur localisation, désagrégées en fonction de leur âge et de leur sexe auxquelles il ajoute également d'autres données quantitatives et qualitatives concernant différentes questions comme les causes et les schémas du déplacement, les préoccupations autour de la protection, les besoins humanitaires et les perspectives de solutions durables.

Soutien au profilage

Le Guide sur le profilage des personnes déplacées est un outil pratique qui a pour but d'aider les autorités nationales et les autres acteurs à évaluer les situations de déplacement. Fruit d'une initiative interorganisations menée par l'Observatoire des situations de déplacement interne du Conseil Norvégien pour les Réfugiés (NRC/IDMC) et par le Bureau des Nations Unies pour la Coordination des affaires humanitaires (OCHA), ce guide explique différentes méthodologies de profilage et oriente le choix vers l'approche la mieux adaptée. Il est disponible en anglais et en français sur : www.internal-displacement.org. Le Joint IDP Profiling Service (JIPS) est un service interorganisations installé à Genève, mis en place en 2009 et supervisé par un comité directeur qui regroupe le Conseil Danois pour les Réfugiés (DRC), NRC/IDMC, L'Agence des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), OCHA et le Fonds des Nations Unies pour la population (UNFPA). Dans les pays qui subissent une situation de déplacement, JIPS se donne pour objectif de promouvoir des réponses et des solutions concertées à l'intention des PDI en fournissant aux gouvernements ainsi qu'aux organisations humanitaires et de développement des informations exactes sur les situations de déplacement. Ces analyses sont

obtenues à partir de données collectées et désagrégées en fonction du sexe, de l'âge, de la localisation et de différents facteurs de diversité. Les autorités nationales peuvent s'adresser aux bureaux nationaux des membres du comité directeur de JIPS pour solliciter ce soutien. JIPS peut les aider à déterminer leurs besoins en termes de profilage, afin de leur recommander les méthodes les mieux adaptées et les aider dans l'exercice du profilage et l'analyse des constatations. Il peut également organiser des formations sur tous les aspects touchant au profilage des personnes déplacées. Voir : <http://www.jips.org>.

L'enregistrement comporte l'identification des individus, des familles et des foyers déplacés, ainsi que la collecte d'autres données personnelles sur ces personnes, comme leur nom, leur date de naissance, leur sexe, leurs relations familiales, leur lieu d'origine, leur localisation et leurs besoins spécifiques.

Décider s'il convient de procéder à un enregistrement des PDI peut être une décision difficile à prendre. Cela peut, d'une part, sembler nécessaire ou utile pour répondre à un objectif spécifique, par exemple la nécessité d'identifier les personnes ayant le droit de recevoir certains avantages particuliers comme une assistance alimentaire, mais peut également contribuer de manière générale à améliorer les interventions en : (a) permettant d'établir le nombre exact, la localisation et les principales caractéristiques démographiques de la population déplacée, (b) en évitant que des personnes qui n'y ont pas droit reçoivent une assistance et des services humanitaires de manière frauduleuse, et (c) en facilitant la remise de documents temporaires pour remplacer des documents d'identité perdus lors de la fuite.

Il peut arriver, d'autre part, que l'enregistrement ne soit pas approprié, particulièrement s'il n'est pas possible de gérer correctement et de protéger les données sensibles, si la situation de déplacement est instable, si les PDI se sont enfuies dans des zones inaccessibles ou si les ressources et les capacités nécessaires ne sont pas disponibles pour gérer et mener à bien le processus d'enregistrement. L'enregistrement comporte également des risques, comme l'utilisation abusive des données personnelles ; l'exclusion de certains PDI, non seulement de l'enregistrement mais également de l'assistance si les deux choses sont liées ; la création d'attentes non réalistes en matière d'assistance et de protection ; le recours à des données obsolètes si les banques de données ne sont pas adéquatement mises à

jour; et des risques de représailles si l'enregistrement a pour effet d'associer les PDI à certaines factions dans le cas d'un conflit.

Les autorités nationales qui décident d'entreprendre un enregistrement doivent s'assurer que :

- les procédures sont transparentes, non-discriminatoires, connues et accessibles à toutes les PDI, et qu'elles sont suffisamment rapides pour ne pas retarder l'accès aux bénéfices particuliers qui peuvent être attachés à l'enregistrement ;
- les critères d'enregistrement sont clairs, non discriminatoires et n'excluent aucun individu ou groupe de PDI, conformément aux principes des Principes directeurs ;
- les procédures incluent toutes les PDI, notamment celles qui se trouvent dans des zones isolées et inaccessibles, ainsi que les personnes moins visibles qui, par exemple, ne vivent pas dans des camps ;
- le processus ne soumet les PDI à aucun risques en termes de protection ;
- les personnes qui ne disposent pas de papiers d'identification ne sont pas exclues de l'enregistrement et, au contraire, des documents leur permettant de s'enregistrer leur sont remis ;
- toutes les informations collectées sont protégées et leur confidentialité garantie de manière à ne pas exposer les PDI à des risques supplémentaires ;

Que suggèrent à cet effet la Convention de Kampala et le Protocole des Grands Lacs?

À l'article 13 (1), la Convention de Kampala demande aux signataires de « créer et maintenir un registre à jour de toutes les personnes déplacées dans leur juridiction ou sous leur contrôle effectif. Ce faisant, les États parties peuvent travailler en collaboration avec les organisations internationales, les agences humanitaires ou les organisations de la société civile ». Une disposition similaire est prévue à l'article 3 (4) du Protocole des Grands Lacs. Les États, dans la mise en œuvre de ces dispositions, devraient se conformer aux orientations en matière d'enregistrement indiquées ci-dessus.

Informé, consulter et faciliter la participation des PDI et des autres communautés touchées par le déplacement sont des éléments essentiels dans le cadre de la collecte de données pertinentes. Qu'il ait lieu par le biais du profilage ou de l'enregistrement, il est impératif d'entreprendre le recueil des données avec précaution afin de ne pas exposer les populations ciblées à des risques additionnels.

3. Décider s'il convient de réviser la législation nationale, et le cas échéant, à quelle étape du processus.

Les juristes et les décideurs politiques devraient estimer, dans le contexte particulier où ils se trouvent, s'il est nécessaire de réviser la législation existante afin de déterminer dans quelle mesure celle-ci, (a) traite adéquatement du déplacement interne, (b) crée des obstacles aux PDI et à ceux qui les protègent et leur portent assistance et, (c) contient des lacunes en termes de protection et d'assistance des PDI. Il conviendrait également de déterminer si le fait de procéder à une révision apporte une valeur ajoutée et s'il est possible de la mener à bien dans des délais raisonnables.



Nécessité et valeur ajoutée d'une révision juridique

Quatre raisons principales pourraient rendre une révision juridique nécessaire ou lui conférer une valeur ajoutée :

1. Si la législation nationale en vigueur ne fournit pas une base suffisante permettant de régler les questions relatives aux droits, aux besoins et aux vulnérabilités spécifiques des PDI, il est impératif d'identifier ces lacunes.
2. Si la législation nationale en vigueur crée des obstacles imprévus qui empêchent les PDI d'exercer leurs droits, il est impératif de les identifier afin de pouvoir les éliminer.
3. Si l'instrument juridique national doit prendre la forme d'une loi, il est impératif d'établir comment il devra s'articuler dans l'architecture juridique existante et, en cas de contradiction, vérifier ce qu'il conviendra d'amender ou de modifier.
4. S'il est prévu que l'instrument national prenne la forme d'une politique, d'une stratégie ou d'un programme, il est impératif d'établir dans quelle mesure certaines lois en vigueur permettront d'en faciliter ou d'en entraver la mise en œuvre.

Il se peut qu'une révision juridique précède l'élaboration d'un instrument national, qu'elle prenne place au cours de son élaboration ou qu'elle fasse partie de sa mise en œuvre.



Capacités nécessaires en vue de procéder à une révision juridique

Les ministères de la Justice et les organes parlementaires ont un rôle central à jouer dans le cadre d'une révision juridique. Toutefois, un processus de cet ordre peut exiger beaucoup de temps et dépasser les capacités et/ou l'expertise nationales, particulièrement en période de crise humanitaire. Pour s'assurer que l'élaboration impérative d'un instrument national, n'est pas indument retardée ou entravée, il

peut être recommandable de se concentrer sur l'élaboration d'une politique, d'une stratégie ou d'un programme plutôt que d'une loi, dans la mesure où les formalités sont moins exigeantes. Il peut également s'avérer judicieux de consacrer des efforts à une interprétation de la législation nationale à la lumière des normes internationales, régionales ou nationales pertinentes dans l'attente qu'une révision juridique complète, accompagnée des amendements nécessaires, puisse être accomplie.

Étapes pour effectuer une révision juridique

Les étapes suivantes peuvent être utiles en vue d'effectuer une révision juridique :

1. Rassembler à l'échelle nationale toutes les lois, décrets et ordonnances en vigueur pertinents dans le contexte du déplacement interne, comme par exemple la législation sur la gestion des catastrophes, la loi de protection de l'enfance, la loi sur l'éducation, etc.
2. Examiner la législation nationale en vigueur, en vue de déterminer si elle, (a) contient des lacunes ou des obstacles en matière de protection des PDI, (b) est insuffisante et ne permet pas de répondre aux besoins et aux vulnérabilités spécifiques des PDI, et (c) contredit les normes juridiques internationales ou régionales relatives à la protection des PDI.
3. Identifier les problèmes qui, (a) doivent être corrigés dans le cadre de l'instrument national et/ou, (b) nécessitent un amendement ou une modification de la législation existante.

Dans le contexte d'une révision juridique, les États peuvent également envisager la ratification de certains traités comme une étape vers le renforcement du cadre normatif applicable en termes de protection des PDI.

4. Définir la portée de l'instrument national envisagé

À la lumière d'une évaluation de la situation de déplacement et, le cas échéant, des constatations issues d'une révision juridique ; les décideurs politiques et les juristes seront en mesure d'identifier la portée d'un possible instrument national relatif au déplacement interne, et ce, en deux étapes :

Étape 1: Instrument indépendant spécifique au déplacement ou réglementation sectorielle, ou combinaison des deux ?

La première décision à prendre consiste à déterminer si les parties prenantes concernées préfèrent élaborer un instrument indépendant spécifique au déplacement, ou si elles souhaitent plutôt résoudre les problèmes relatifs à la situation

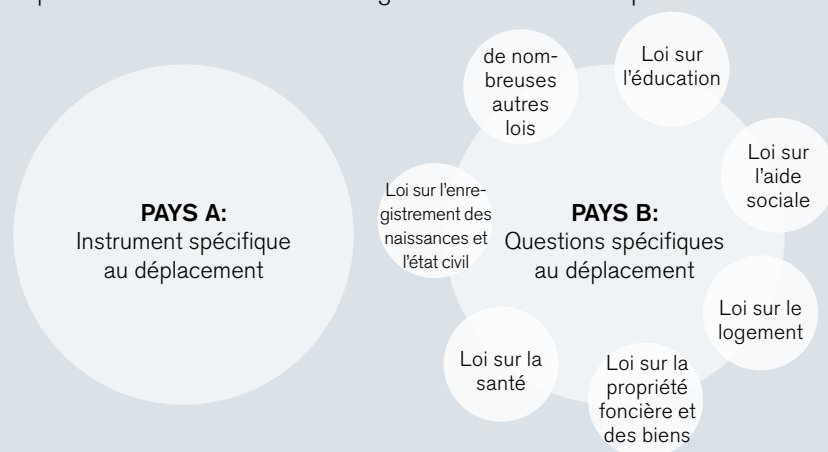
des PDI par le biais d'amendements ou de modifications des réglementations sectorielles déjà existantes. Une combinaison de ces deux approches est possible et s'avère souvent nécessaire dans le but d'éviter des contradictions entre différents instruments juridiques.

	Instrument spécifique au déplacement	Réglementation sectorielle
Forme	Un instrument unique intégré permet de couvrir toutes les questions relatives au déplacement interne et englobe l'ensemble des domaines concernés nécessitant d'être réglementés.	Incorporation de réglementations spécifiques au déplacement à tous les instruments - lois, décrets et programmes d'action - des secteurs pertinents sur des sujets comme la sécurité sociale, l'éducation, la santé, l'enregistrement des naissances et l'état civil, le logement, la propriété foncière et des biens, etc. de manière à garantir aux PDI la même protection qu'à la population générale.
Avantages	■ Permet de résoudre les circonstances particulières d'un pays en matière de déplacement d'une manière globale et cohérente. ■ Réduit le risque de voir émerger des lacunes non contemplées en termes de protection. ■ Il s'agit d'une option plus flexible dans son format et sa portée. ■ Le contrôle de son application est plus aisé.	■ Sera, dans la plupart des cas, juridiquement contraignant parce qu'il s'agit d'amendements aux lois et à la législation en vigueur qui auront force de droit. ■ Impliquera automatiquement l'ensemble des ministères concernés dans la mesure où ils seront responsables au premier chef de tout amendement des réglementations relevant de leur compétence.

	Instrument spécifique au déplacement	Réglementation sectorielle
Désavantages	■ La nature transversale d'un tel instrument signifie que de nombreux ministères et organes gouvernementaux devront être impliqués, ce qui peut entraîner des délais ou provoquer des difficultés en matière de responsabilité nationale à l'égard du nouvel instrument. ■ Il est possible que la création d'un instrument de ce type suscite davantage de résistance politique.	■ Il est possible que subsistent des lacunes non résolues. ■ Un manque de coordination ou de coopération peut apparaître entre les différentes activités ou entre les ministères et les organismes gouvernementaux concernés. ■ Cette option peut créer des difficultés au sein des ministères chargés de la réglementation sectorielle si les fonctionnaires ne connaissent pas les particularités du déplacement interne ou n'y ont pas été sensibilisés.

Exemple d'instrument spécifique au déplacement et de réglementation sectorielle

Le pays A dispose d'un instrument spécifique au déplacement qui garantit le droit à l'éducation des enfants déplacés et leur assure l'accès libre et gratuit dans les écoles primaires. Le pays B ne dispose pas d'un instrument spécifique au déplacement. Toutefois sa loi sur l'éducation, prévoit que les enfants déplacés auront un accès libre et gratuit dans les écoles primaires.



Que suggère la Convention de Kampala?

La Convention de Kampala prévoit les deux options. Son article 3(2) enjoint aux États parties d'incorporer « *les obligations de la présente Convention dans leur droit interne, par la promulgation ou l'amendement de la législation pertinente relative à la protection et à l'assistance aux personnes déplacées, en conformité avec leurs obligations en vertu du droit international (...)* ».

Il peut s'avérer nécessaire d'associer un instrument spécifique au déplacement à une réglementation sectorielle, parce que :

- certaines questions (par exemple, la résolution des litiges fonciers rencontrés par des PDI de retour) sont particulièrement complexes, et qu'il peut être plus aisé de les résoudre dans le contexte de lois déjà existantes ;
- certaines réglementations sectorielles existantes peuvent nécessiter un amendement afin d'être conformes à l'instrument spécifique au déplacement.

Étape 2: Réglementation exhaustive ou partielle?

La seconde décision consiste à déterminer si l'on va élaborer une réglementation relative au déplacement interne de type exhaustif ou partiel. C'est-à-dire, l'instrument répondra-t-il à une situation de déplacement particulière, ou cherchera-t-il à couvrir toute une gamme de circonstances présentes et futures ? Tenir compte des questions suivantes peut s'avérer utile :



a. Quels sont les avantages d'une réglementation exhaustive ?

Un instrument national exhaustif couvrant toutes les causes et toutes les phases du déplacement et cherchant à répondre aux situations présentes et futures offre une plus grande protection aux communautés déplacées. Il fournit également aux autorités responsables des PDI une base réglementaire solide visant à apporter une réponse dans toutes les phases des différentes situations possibles de déplacement.

Quelles sont les exigences de la Convention de Kampala et du Protocole des Grands Lacs à cet égard?

Le Protocole des Grands Lacs, comme la Convention de Kampala, exigent des États signataires qu'ils incorporent pleinement l'ensemble de leurs dispositions respectives à la législation interne, et les exhortent à cet effet à adopter une réglementation exhaustive.



b. L'instrument sera-t-il limité dans son envergure ? Si tel est le cas, quelles limitations pourraient être appropriées ?

À la lumière des particularités d'une situation de déplacement donnée, il peut s'avérer approprié de limiter l'envergure d'un instrument :

- à une cause particulière de déplacement ;
- à une zone géographique particulière ;
- à une phase particulière du processus de déplacement ;
- à des périodes particulières.

Il est important, lorsque l'on décide de limiter l'envergure d'un instrument national, d'avoir conscience des conséquences possibles d'une telle mesure. Les limitations ne doivent pas être discriminatoires et ne doivent pas avoir pour effet d'empêcher certaines PDI d'exercer leurs droits.



c. Quelle devrait être l'envergure minimale d'un instrument ?

Un instrument national devrait à minima, répondre aux difficultés posées par la situation de déplacement rencontrée dans l'actualité. Il devrait également être suffisamment flexible afin d'anticiper des changements et de pouvoir s'y adapter. Il est impératif de prévoir dès le début des solutions durables dans la mesure où l'instrument national devra également servir de base pour initier le processus complexe et sur le long terme qui permettra de déterminer des solutions durables.

Une envergure limitée mais sans discrimination

Le pays A, au cours de l'année x, a dû faire face à une crise de déplacement causée par un conflit dans les régions du nord du pays et a élaboré un instrument national pour mieux répondre à ces difficultés. Une année plus tard alors que ces PDI étaient toujours en situation de déplacement, la zone touchée par le conflit a été dévastée par une catastrophe à grande échelle qui a entraîné un nouveau déplacement. Le pays A n'a pas amendé son instrument national, mais les autorités nationales ont entrepris une évaluation exhaustive des besoins de la population nouvellement déplacée et ont élargi l'envergure des services de soutien, des programmes et de l'assistance de manière à pouvoir apporter une assistance équitable à cette deuxième vague de déplacés fuyant la catastrophe naturelle. Dans ce cas, l'envergure réduite de l'instrument national ne semble pas avoir eu d'effets discriminatoires, ou autrement négatifs, sur les droits et le bien-être de ces nouveaux déplacés qui ont fait l'objet d'une intervention

pragmatique et non-discriminatoire. Cela étant dit, dans une situation de ce type un amendement de l'instrument national visant à couvrir les PDI pour cause de catastrophe aurait été recommandé.

5. Définir le type d'instrument national nécessaire

Un instrument national relatif au déplacement interne devrait améliorer la protection et l'assistance des PDI et avoir des effets positifs sur leur bien-être. À cet effet, il devrait :

- être juridiquement contraignant ou s'appuyer sur un engagement pris sans équivoque par le gouvernement ;
- définir clairement les responsabilités en termes de mise en œuvre et les assigner à une ou plusieurs entités gouvernementales disposant des capacités politiques, humaines et financières requises ; et
- clarifier la manière dont des ressources suffisantes, financières et autres, seront allouées aux instances responsables.

Un instrument national peut adopter l'une ou plusieurs des formes suivantes : une loi ou un autre type de réglementation juridiquement contraignante comme un décret ; une politique ; une stratégie ou un plan d'action.

- Le type d'instrument choisi devrait :
- être adéquat et permettre de répondre à la situation de déplacement en question ;
- être compatible avec la tradition juridique du pays concerné ; et
- tenir compte de l'environnement politique en vigueur.

Comme précisé ci-dessous, législation nationale, politiques, stratégies et programmes d'action ne s'excluent pas mutuellement mais peuvent être complémentaires. Les lois et les politiques tendent à réglementer ce qui doit être accompli, alors que les programmes d'action expliquent comment parvenir à atteindre des objectifs fixés. Les stratégies associent souvent ces deux éléments. Dans les cas où une révision juridique risque d'entraîner des délais considérables dans l'élaboration d'une loi nationale, il peut être recommandé de se concentrer de prime abord sur l'élaboration d'un outil alternatif, à savoir une politique ou une stratégie.

Une loi ou une autre forme de réglementation juridique peut être nécessaire pour :	Une politique, une stratégie ou un plan d'action peut être nécessaire pour :
■ Renforcer une politique, une stratégie ou un plan d'action par le biais d'un amendement ou d'une adaptation du cadre juridique national afin de le rendre compatible avec les principes et objectifs qu'ils contiennent ; ■ Permettre la mise en œuvre d'une politique, d'une stratégie ou d'un plan d'action afin d'identifier et de corriger les lacunes ou les obstacles juridiques en termes de protection des PDI se trouvant dans la législation nationale.	■ Renforcer une loi nationale, existante ou nouvelle, relative au déplacement interne et faciliter sa mise en œuvre ; ■ ou préparer la voie afin d'introduire une législation nouvelle à un stade ultérieur.

Législation ou politique? Engagements régionaux au titre de la Convention de Kampala et du Protocole des Grands Lacs

Les États parties à la Convention de Kampala et au Protocole des Grands Lacs ont l'obligation d'incorporer ces instruments à leur droit interne. Toutefois, cela n'exclut pas l'élaboration d'une politique, d'une stratégie ou d'un plan d'action. À cet égard, l'article 3 (2) de la Convention de Kampala prévoit, outre la promulgation ou l'amendement de la législation pertinente, que les États parties « *adoptent toutes autres mesures, politiques et stratégies nationales ou locales appropriées relatives, au déplacement interne (...)* ».

La quatrième recommandation du document de clôture du séminaire qui s'est déroulé à Nairobi en 2009 sur la mise en œuvre du Protocole des Grands Lacs suggère à chaque État membre de décider s'il convient d'en mettre en œuvre les dispositions « *par l'adoption immédiate d'une législation pertinente (...) ou par l'élaboration et l'application d'une politique ou stratégie* ».

Ce sont habituellement les distinctions suivantes qui différencient les lois des autres instruments comme les politiques, les stratégies et les programmes d'action.

Lois et autres formes de réglementation juridiquement contraignantes

L'ordre juridique interne varie considérablement d'un pays à l'autre, mais c'est habituellement la Constitution qui incarne la norme juridique suprême. Celle-ci contient fréquemment une charte ou déclaration de droits qui s'applique sans réserve à toutes les PDI. La Constitution est habituellement prolongée par des lois spéciales du Parlement (ci-après désignées sous le terme de « lois »), d'autres réglementations contraignantes telles des décrets, des décrets lois et des ordonnances (ci-après désignées par le terme « autres formes de réglementation »). Il est très rare qu'un amendement de la Constitution soit nécessaire en vue d'élaborer un instrument national, mais les lois et les autres formes de réglementation peuvent être pertinentes. Elles créent des droits à l'intention des individus, précisent les obligations incombant aux autorités nationales et désignent les organes responsables de leur application. Elles font également référence aux procédures judiciaires et administratives visant à faire appliquer la loi ou toute autre forme de réglementation.

Colombie, loi 387 de 1997 (amendée en 2000 et 2005)

La Loi 387 établit que c'est à l'État colombien qu'incombe en premier lieu la responsabilité d'adopter des mesures pour prévenir le déplacement forcé, et garantir l'assistance, la protection, la consolidation et la stabilisation socioéconomique des personnes déplacées par la violence à l'intérieur de leur propre pays. Conformément aux normes internationales, la loi précise les droits des PDI avant comme pendant le déplacement ainsi que dans la recherche de solutions durables. Elle crée un cadre juridique institutionnel, connu sous le nom de Système national complet d'assistance à l'intention de la population déplacée, qui permet de répondre au déplacement interne. Celui-ci prévoit un conseil central de coordination responsable des tâches de planification et de conseil et regroupant des ministères et des hauts fonctionnaires concernés ainsi que des conseils territoriaux chargés de soutenir l'application de la loi au niveau local. D'autres organismes gouvernementaux ont également des responsabilités spécifiques au titre de la loi. Il incombe au conseil central de coordination de veiller à l'attribution des allocations budgétaires nécessaires. En 2004, la Cour constitutionnelle a renforcé cette responsabilité en déclarant : « d'un point de vue constitutionnel, il est impératif d'affecter le budget nécessaire pour permettre la concrétisation intégrale des droits fondamentaux des

personnes déplacées(...) ». À travers le décret 173 de 1998, le gouvernement colombien a adopté dans son intégralité le Programme national d'assistance globale aux populations déplacées par la violence, dont l'objectif est d'améliorer l'application de la Loi 387.

Politiques, stratégies et programmes d'action

Dans la mesure où elles nécessitent moins de formalités, il peut être plus rapide d'adopter des politiques, des stratégies ou des programmes d'action que des lois. En principe, des instruments de ce type ne sont pas juridiquement contraignants même s'ils peuvent le devenir au plan administratif car les fonctionnaires publics peuvent avoir l'obligation de les respecter une fois approuvés par le Cabinet ou le ministère concerné. Dans certains pays, une loi du Parlement peut conférer une force contraignante à des politiques.

Même s'il est possible d'élaborer des politiques, des stratégies et des programmes d'action avec une rapidité relative, il convient tout de même de le faire de manière transparente et inclusive.

La différence entre les politiques, les stratégies et les programmes d'action est bien souvent une question de degré, et ces trois options ne sont pas mutuellement exclusives. Au contraire, elles peuvent être complémentaires.



Politiques

Une politique est une déclaration qui définit des principes fondamentaux et des objectifs visant à orienter et diriger l'action du gouvernement et des autres acteurs dans la réalisation de l'objectif qu'elle sert à plus long terme.

- **Caractéristiques clés** : Une politique contient des normes et des principes généraux et les détermine en fonction d'un pays donné et d'un contexte de déplacement spécifique afin de couvrir au plus près les besoins de protection et d'assistance des PDI. Les rôles institutionnels y sont établis, notamment par la clarification des responsabilités générales ou spécifiques du gouvernement et des autres partenaires et un mécanisme de coordination peut être mis en place. Ce sont habituellement les sections finales d'une politique qui traitent de sa mise en œuvre.

- *Adéquation* : Une politique permet une approche flexible, rapide et coordonnée face à tout déplacement interne existant ou potentiel, imputable à différentes causes. Il peut s'agir d'un document indépendant, d'un précurseur d'une législation nationale ou d'un complément à une législation existante. Une politique adoptée au niveau le plus élevé du gouvernement a habituellement plus de valeur qu'une politique ministérielle, non seulement du fait de l'autorité plus élevée dont elle émane mais aussi parce qu'elle oblige l'ensemble des entités gouvernementales et des ministères concernés à en assurer la mise en œuvre.

La Politique nationale de l'Ouganda relative aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays adoptée en 2004

La Politique nationale de l'Ouganda relative aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays est très proche d'une politique globale dans son envergure. Elle cherche à protéger les personnes concernées contre le déplacement arbitraire, elle couvre toute forme de déplacement quelle qu'en soit la cause et a pour objectif de répondre aux droits et aux besoins des PDI pendant leur déplacement mais aussi de rechercher des solutions durables. Elle a pour objet de garantir aux PDI l'exercice des mêmes droits et des mêmes libertés que ceux du reste de la population en vertu de la Constitution du pays et de la législation nationale. Ses objectifs sont de minimiser le déplacement interne et ses effets en créant un environnement propice au respect des droits et des prérogatives des PDI. À cet effet elle a pour but de promouvoir des mécanismes de réponse intégrés et coordonnés, d'aider les PDI dans le cadre d'un retour en toute sécurité et volontaire, et d'orienter le développement de programmes sectoriels de réinsertion par le biais de la reconstruction des infrastructures socioéconomiques. Elle désigne également un point focal institutionnel au sein du Cabinet du premier ministre visant à établir un cadre institutionnel multisectoriel à l'échelle nationale et locale, et spécifie les rôles ainsi que les responsabilités du gouvernement, des organismes nationaux et internationaux et même des bailleurs.

La Politique nationale relative au déplacement interne de l'Ouganda s'appuie dans une très large mesure sur les Principes directeurs, mais elle n'est pas encore entièrement conforme aux obligations du pays au titre de la Convention de Kampala. Elle fournit néanmoins au gouvernement une base existante pour incorporer la Convention à sa législation nationale.

Stratégies

Au cœur même d'une stratégie relative au déplacement interne se trouvent des objectifs stratégiques basés sur l'identification des difficultés et des priorités fondamentales ancrées dans un cadre normatif global. Une stratégie cherche habituellement, en vue d'atteindre ses objectifs, à identifier des méthodes et des acteurs pour résoudre les difficultés identifiées et renforcer une réponse coordonnée. Une planification stratégique de cette nature permet une allocation et une utilisation efficaces des ressources.

- *Caractéristiques clés* : une stratégie fournit des orientations pratiques visant à identifier, à différents stades, les difficultés et les lacunes de la réponse apportée à une situation de déplacement interne. Contrairement à une politique, une stratégie tend à définir une série d'options, de méthodes et de mesures disponibles pour résoudre les difficultés qui ont été identifiées et obtenir le résultat escompté. Les stratégies relatives au déplacement interne répartissent habituellement les responsabilités des activités spécifiques entre les différents acteurs impliqués.
- *Adéquation* : Une stratégie est tout à fait adaptée à une situation de déplacement spécifique lorsque les difficultés, les obstacles et les lacunes ont pu être identifiés ainsi que les mesures pour y remédier. C'est souvent une stratégie qui est utilisée pour définir un processus, des conditions et des activités en vue d'atteindre des solutions durables.

Plan d'action

Un plan d'action est un programme détaillé et soumis à un contexte qui définit des mesures à prendre en vue d'atteindre des buts et des objectifs spécifiques dans le cadre de délais prescrits. Il a pour but d'expliquer dans le détail ce qui doit être accompli, quand, comment, par qui et à l'aide de quels moyens. Il prévoit souvent une série de scénarios, le meilleur, le pire et celui qui est escompté.

- *Caractéristiques clés* : Un plan d'action est entièrement spécifique à une situation de déplacement particulière. Il définit des tâches, des mesures et des activités en vue d'accomplir un but spécifique et ce faisant, assigne des responsabilités et des rôles respectifs. Souvent, un plan d'action identifie également les ressources financières à utiliser pour accomplir le but fixé dans le cadre d'un délai déterminé.

- **Adéquation** : Un plan d'action est particulièrement bien adapté pour répondre à des situations de déplacement spécifiques, ou à certaines de leurs phases. Son efficacité n'est pas comparable à celle d'un instrument national prévu pour répondre à différentes situations présentes ou à venir. Il reste néanmoins un outil très flexible qui permet aux autorités nationales d'apporter une réponse rapide à un déplacement interne, notamment dans un contexte d'urgence. Un plan d'action est souvent nécessaire afin de mettre en œuvre une loi, une politique ou une stratégie.

Le plan d'action provincial adopté par la Turquie en 2006 pour faire face aux besoins des personnes déplacées à l'intérieur du pays à Van

Ce plan d'action affirme qu'il a pour objectif de « mettre en exergue des stratégies potentielles qui amélioreront les conditions de vie des personnes déplacées à Van. Au vu de la complexité de la situation des PDI en Turquie, ce document vise à introduire différentes méthodologies (c'est-à-dire différents modes d'intégration) ainsi que des interventions et des activités stratégiques (c'est-à-dire la prestation de services sociaux) qui traduisent les normes internationales et les politiques du [gouvernement turque]. L'objectif étant de fournir une gamme d'options et de recommandations susceptibles d'être adaptées et déployées par le gouvernorat de Van en fonction des circonstances socioéconomiques et d'autres variables institutionnelles, comme la disponibilité de ressources financières et humaines ».

Ce plan identifie des principes clés visant à en orienter la mise en œuvre ainsi que des activités à entreprendre dans une série de secteurs stratégiques. Il contient des recommandations pour une prestation de services efficace au niveau provincial et attribue la responsabilité de les mettre en œuvre, de les coordonner et de les superviser aux autorités de Van, y compris en matière d'évaluation et de suivi. Il reconnaît également le rôle d'autres organismes nationaux et internationaux. Et finalement, dans un cadre logique, il définit également un but général ainsi que des activités nécessaires à sa réalisation et identifie les résultats pertinents accompagnés de leurs indicateurs et fixe des responsabilités dans le cadre d'un calendrier spécifique.

6. Décider s'il convient de faire appel au soutien technique de la communauté internationale

L'élaboration d'un instrument national relatif au déplacement interne nécessite souvent des capacités et/ou une expertise additionnelles. Les autorités nationales peuvent demander un soutien technique de ce type à n'importe quel moment au cours du processus en s'adressant au coordinateur résident de l'ONU ou au coordinateur humanitaire, ou à tout autre homologue représentant la communauté internationale dans le pays. Ce soutien peut prendre des formes variées :

- conseiller l'autorité compétente chargée de diriger l'élaboration d'un instrument national ;
- faciliter les consultations avec les parties prenantes concernées à l'échelle nationale et locale ;
- entreprendre un exercice de profilage ou toute autre forme d'évaluation d'une situation de déplacement, ou y contribuer ;
- entreprendre une révision juridique, ou y contribuer ;
- contribuer à la rédaction technique d'un instrument ;
- apporter un conseil général aux autorités nationales pendant toute la durée du processus ;
- conseiller et soutenir les plans de mise en œuvre.

D'autres tâches peuvent venir s'associer à ces activités ou les compléter. En fonction du contexte, différentes institutions nationales comme des ONG, des commissions nationales ou internationales de défense des droits de l'homme ou de droit international humanitaire peuvent être en mesure d'apporter un soutien.

PHASE II

Phase II – résultat escompté : Toutes les décisions préalables ont été prises, toutes les mesures préparatoires, toutes les évaluations et toutes les révisions nécessaires ont été réalisées ou sont en cours d'être réalisées. Le soutien technique extérieur, si jugé nécessaire, a été sollicité afin de pouvoir initier et organiser le processus d'élaboration d'un instrument national.

PHASE | Organiser le processus d'élaboration

III | d'un instrument national

Parce qu'il s'agit d'un processus complexe, l'élaboration d'un instrument national relatif au déplacement interne doit être organisée avec un soin méticuleux.

Proposition d'actions :

1. Désignez l'organe gouvernemental qui aura la charge de diriger le processus et confiez-lui les capacités et les pouvoirs décisionnaires pertinents à son action.
2. Identifiez les organismes ou partenaires nationaux, régionaux et internationaux susceptibles de contribuer au processus menant à l'élaboration d'un instrument national.
3. Identifiez les outils pertinents nécessaires à l'élaboration et à la rédaction de l'instrument national.
4. Organisez l'ensemble du processus sous la direction du responsable désigné.

1. Désigner l'organe gouvernemental en charge de diriger le processus et lui confier les capacités et les pouvoirs décisionnaires pertinents

C'est aux autorités nationales qu'incombe en premier lieu la responsabilité d'assister et de protéger les PDI. L'élaboration de lois et de politiques est une tâche intrinsèquement liée à la souveraineté, l'État se doit donc d'en diriger et de s'en approprier le processus dans sa globalité. Les autorités nationales désignent un ministère, un département ou un autre organe chargé de diriger l'élaboration d'un instrument national. Il s'agira habituellement de l'institution en charge des questions liées au déplacement interne, ou à défaut, la mieux adaptée pour le faire. S'il existe déjà un point focal institutionnel national chargé des questions de déplacement, il peut être particulièrement habilité à entreprendre cette tâche. Quel qu'il soit l'organe chargé de diriger le processus doit disposer des pouvoirs décisionnaires nécessaires.

2. Identifier les partenaires pertinents au niveau national, régional et international pouvant contribuer au processus d'élaboration d'un instrument national

Il convient d'identifier les entités et partenaires pertinents et de les informer du processus envisagé afin de clarifier avec eux le rôle potentiel qu'ils pourraient y jouer, les capacités qu'ils pourraient y apporter et la manière dont ils pourraient influencer

sur ses différentes phases. Une intégration effective des partenaires concernés est indispensable à l'élaboration et à la mise en œuvre réussies d'un instrument national. Ces entités et partenaires peuvent comprendre :

- des autorités nationales et locales, des membres du parlement et des comités parlementaires ; des PDI et des communautés affectées par le déplacement ; des organisations de la société civile nationale ;
- des sociétés nationales de la Croix Rouge et du Croissant Rouge ;
- des institutions nationales de défense des droits de l'homme et des commissions internationales humanitaires ; des instituts nationaux de recherche ;
- des organisations régionales ; des agences onusiennes ;
- le Comité international de la Croix Rouge (CICR) ; des bailleurs ;
- des organisations internationales non gouvernementales (OING) ;
- le Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits de l'homme des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays.

Implication potentielle au niveau national

Les entités suivantes peuvent avoir une importance majeure :



Organes gouvernementaux

Déplacement interne et droits de l'homme étant de nature transversale, l'implication de l'ensemble des ministères pertinents et des autres organes gouvernementaux est par conséquent critique tant au niveau national que local. Dans les cas où le déplacement touche une zone particulière d'un pays, la participation des autorités locales est particulièrement importante. L'élaboration d'un instrument national devrait être un processus ascendant (de la base vers le sommet), initié à partir d'une consultation dans les zones touchées afin de refléter pleinement la réalité vécue sur place.



Personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et autres communautés touchées par le déplacement

Les PDI, les communautés hôtes, celles des zones de retour et celles dont on attend qu'elles intègrent des déplacés, ont toutes une contribution conséquente à apporter à l'élaboration d'un instrument national. Elles sont non seulement les bénéficiaires et les destinataires de l'assistance humanitaire, mais aussi la source d'information la plus importante en vue d'identifier les lacunes des réponses apportées. À propos des solutions durables, il est important que les PDI contribuent elles-mêmes à leur élaboration par des choix volontaires car ces solutions les concernent directement.

Les consultations avec les PDI et les autres populations affectées par le déplacement devraient être inclusives et devraient impliquer les hommes, les femmes, les enfants, les personnes handicapées, les personnes âgées et tous les autres groupes. Même lorsque des communautés sont représentées par des chefs traditionnels ou qu'elles ont nommé des représentants, il est important de s'assurer que les préoccupations de tous les groupes sont exprimées, y compris celles des minorités. Les consultations peuvent avoir lieu avec des individus, des familles ou d'autres groupes, en fonction des normes culturelles en vigueur et des circonstances les plus confortables pour les personnes intéressées.

Le point de vue des instruments régionaux sur l'inclusion des PDI et leur participation

L'article 6 (5) du Protocole des Grands Lacs stipule :

« Les États membres veillent à ce que les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays participent effectivement [à la conception] et à l'élaboration d'un [instrument national relatif au déplacement interne] ».

Dans la Recommandation Rec(2006)6 au paragraphe 11, le Conseil de l'Europe affirme : *« Les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays devraient non seulement être correctement informées, mais aussi être consultées, autant que faire se peut, au sujet de toute décision affectant leur situation avant, pendant ou après leur déplacement (...) ».*



La société civile nationale et locale

Dans de nombreux pays, les organisations émanant de la société civile sont très étroitement impliquées dans l'assistance et la protection des PDI. Toutefois leurs mandats respectifs varient considérablement. Certaines d'entre elles s'occupent du déplacement interne sous tous ses aspects, d'autres se concentrent sur la protection de certains groupes spécifiques comme les femmes, les enfants, ou sur une orientation thématique précise. De nombreux groupes nationaux ou locaux de la société civile travaillent en étroite collaboration avec les communautés affectées. Elles sont, de ce fait, bien informées des difficultés qu'elles rencontrent ainsi que de leurs droits et besoins non couverts par l'intervention.

Les sociétés nationales et la Fédération internationale de la Croix Rouge et du Croissant Rouge

Les activités et les services fournis par les sociétés de la Croix Rouge et du Croissant Rouge varient d'un pays à l'autre tandis que certaines sociétés nationales sont directement impliquées dans la gestion des besoins immédiats ou à long terme des bénéficiaires (et notamment des PDI). De manière générale, les sociétés nationales tendent à s'impliquer dans les interventions d'urgence, la préparation aux catastrophes, les soins de santé primaire au niveau des communautés, les premiers secours et le rétablissement des liens familiaux. Dans certains pays elles ont un rôle actif dans l'assistance apportée aux PDI, en leur propre nom ou en tant que partenaires de mise en œuvre du CICR. Du fait de leur relation de proximité avec les populations affectées, elles peuvent avoir, tout comme les groupes locaux et nationaux de la société civile, une contribution importante.

La Fédération internationale des sociétés de la Croix Rouge et du Croissant Rouge (FICR) représente le réseau humanitaire et de développement le plus important dans le monde. Elle possède une expertise particulière dans la gestion, l'intervention et l'élaboration d'instruments juridiques et politiques adaptés aux situations de catastrophe. Dans le cadre des situations de déplacement principalement imputables à des catastrophes, La FICR peut apporter la pertinence de son expertise à l'élaboration d'un instrument national relatif au déplacement interne.

Institutions nationales de défense des droits de l'homme et commissions internationales chargées de l'application du droit humanitaire

La promotion et la protection des droits des PDI fait souvent partie du mandat des institutions nationales de défense des droits de l'homme. Si elles sont impliquées dans la surveillance des zones de déplacement alors, elles peuvent relayer des informations provenant des communautés déplacées et être une source déterminante pour connaître les difficultés et problèmes liés à la protection de leurs droits que rencontrent les PDI. Les commissions nationales concernant l'application du droit international humanitaire peuvent apporter des conseils précieux en matière d'interprétation et d'application de ce domaine du droit à l'échelle du pays ; elles veillent également à ce qu'un instrument national s'y conforme.

Instituts nationaux de recherche

Les instituts nationaux de recherche produisent des rapports sur les situations de déplacement ainsi que des évaluations des interventions qui fournissent une base

d'informations étroitement liées au contexte non négligeable et utile à l'élaboration d'un instrument national.

Autres types d'acteurs potentiels à l'échelle régionale et internationale

Dans de nombreux contextes de déplacement, des organisations régionales ou internationales mettent leur soutien à disposition en complément des efforts déployés par un pays pour élaborer un instrument relatif au déplacement interne.



Organisations régionales

Des organisations régionales comme l'Union Africaine (UA), l'Organisation des États américains (OEA), la Ligue arabe, le Conseil de l'Europe (CDE) et l'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE), et diverses organisations sous-régionales comme la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) et la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), peuvent apporter une contribution importante pour faire de l'élaboration d'un instrument national une réussite.

La plupart des organisations régionales ont adopté des résolutions exhortant leurs États membres à élaborer un tel instrument et en proposent des formulations. D'autres ont exprimé un soutien plus général aux entreprises nationales.

Directives et soutien émanant des organisations régionales

Le Conseil de l'Europe, dans le cadre de la Recommandation Rec(2006)6 du Comité des Ministres aux États membres relative aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, souligne son attachement à l'esprit et aux dispositions des Principes directeurs relatifs au déplacement interne et sa volonté de voir ces principes mis en œuvre dans le cadre de la législation et de la politique des États membres. Il a également adopté une série de principes visant à guider les États européens dans leur élaboration des instruments nationaux relatifs au phénomène de déplacement interne.

La Convention de Kampala sur le rôle de l'Union Africaine (UA)

L'Article 8 (3) de la convention définit explicitement le rôle de soutien qui incombe à l'UA: « L'Union Africaine soutient les efforts que déploient des États parties pour protéger et porter assistance aux personnes déplacées conformément à la présente Convention (...) ».

Agences onusiennes

L'assistance et la protection des PDI ne sont la responsabilité exclusive d'aucune agence onusienne particulière. Au contraire, plusieurs agences humanitaires, de développement et autres, peuvent devenir opérationnelles en cas de déplacement interne. Parmi celles-ci :

- le Bureau du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR) ; le Bureau pour la coordination des affaires humanitaires de l'ONU (OCHA) ; le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) ;
- Le Programme alimentaire mondial (PAM) ; l'Organisation mondiale de la santé (OMS) ;
- Le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) ;
- Le Bureau du Haut-commissariat aux droits de l'homme de l'ONU (HCDH).

Toutes ces agences agissent conformément à leur mandat et déploient, à des degrés variés, des activités relatives à l'assistance et à la protection des populations déplacées. L'expérience et l'expertise qu'elles ont acquises signifient qu'elles ont un rôle précieux à jouer et qu'elles sont à même de soutenir l'élaboration et la mise en œuvre d'un instrument national.

Le rôle du Cluster protection

Dans certains pays, les agences des Nations Unies et d'autres organisations travaillent ensemble dans le cadre d'une approche sectorielle. C'est un dispositif institutionnel par lequel elles répondent aux crises humanitaires et notamment aux situations de déplacement interne. Ce système implique plusieurs clusters ou secteurs thématiques, par exemple dans les domaines de la protection, de l'eau et de l'assainissement ou de la santé. Le cluster protection peut contribuer de manière significative à l'élaboration d'un instrument national.

Organisations non gouvernementales internationales

Le Conseil Norvégien pour les Réfugiés (NRC), le Conseil Danois pour les Réfugiés (DRC), Oxfam, Médecins sans Frontières (MSF), World Vision International, Care International, ou Save the Children sont des organisations non gouvernementales internationales qui sont actives dans de nombreux pays touchés par une situation de déplacement interne. L'expertise de ces organisations ou d'autres qui leur sont similaires, peut encourager l'élaboration d'un instrument national.

Comité international de la Croix Rouge

Le Comité international de la Croix Rouge (CICR) est un acteur déterminant chargé de la protection et de l'assistance humanitaires de toutes les victimes des conflits armés et des situations de violence, et notamment des PDI. Son expertise spécialisée dans le domaine du droit international humanitaire, lui permet d'apporter des contributions significatives à l'élaboration d'un instrument national.

Rapporteur spécial de l'ONU sur les droits de l'homme des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays

Les autorités nationales sont encouragées à demander le soutien du Rapporteur spécial dont le rôle est de promouvoir les droits des PDI par le biais d'un dialogue avec les gouvernements et d'autres partenaires. À cet effet, le mandataire a élaboré une série d'outils importants et notamment La protection des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays : Manuel à l'intention des législateurs et des responsables politiques, ainsi que le présent guide destiné à orienter les gouvernements dans l'élaboration d'instruments nationaux relatifs au déplacement interne. Le Rapporteur spécial a également recommandé et soutenu de nombreux gouvernements afin qu'ils se dotent, au niveau national, d'une législation et d'une politique dans ce domaine. Il a également encouragé les bailleurs à allouer des financements à la mise en œuvre des dits instruments nationaux.

Bailleurs

La communauté des bailleurs, forte de son expertise et de sa capacité à fournir les ressources nécessaires est également un acteur critique qui peut favoriser l'élaboration et la mise en œuvre d'un instrument national. Les bailleurs, s'ils sont impliqués au processus dès les étapes initiales peuvent considérablement le faciliter.

3. Identification des outils pertinents à l'élaboration et à la rédaction d'un instrument national

Les outils suivants sont particulièrement pertinents dans le cadre de l'élaboration ou de la rédaction d'un instrument national relatif au déplacement interne. Ils sont disponibles sur les sites Internet indiqués ci-dessous, mais les autorités nationales peuvent également prendre contact avec les bureaux de l'ONU présents dans leur pays en vue d'en obtenir des exemplaires.

La protection des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays: Manuel à l'intention des législateurs et des responsables politiques

Ce manuel est indispensable lors de l'élaboration des lois et des politiques nationales relatives au déplacement interne. Dans deux chapitres généraux et 14 chapitres thématiques il donne un aperçu des problèmes que les PDI rencontrent couramment, il identifie les éléments de régulation indispensables et définit leur contenu minimal à l'aide de listes de contrôle. Il contient également des études de cas et, à titre d'exemple, des extraits d'instruments juridiques nationaux d'un certain nombre de pays. Il est disponible en anglais et en français auprès du Projet Brookings sur le déplacement interne sur : www.brookings.edu/idp.

Faire face au problème du déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays : Cadre normatif précisant les responsabilités des États

Le cadre normatif définit 12 points de référence responsabilisant les gouvernements et identifie des mesures essentielles en vue d'y parvenir. Il fournit aux autorités nationales un excellent outil visant à les orienter et les aider à assumer leurs responsabilités primordiales vis-à-vis des PDI. L'élaboration d'un cadre juridique et la formulation d'une politique nationale sont deux de ces mesures essentielles.

Le cadre normatif est disponible en anglais, français, espagnol, arabe, russe, portugais, serbe, azerbaïdjanais, singhalais, tamoul, et thaï sur : www.brookings.edu/idp.

Cadre conceptuel sur les solutions durables pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays de l'IASC (Comité Permanent Inter-Agences)

Le cadre conceptuel définit le concept de solution durable, il propose des directives générales sur le processus et les conditions nécessaires à la mise en place des solutions durables, et établit des critères permettant d'évaluer les progrès réalisés pour y parvenir. Il est particulièrement utile pour l'élaboration des parties d'un instrument juridique national qui traitent des solutions durables. Il est disponible en anglais, français, arabe, espagnol, russe et chinois sur : www.brookings.edu/idp.

Directives opérationnelles relatives à la protection des personnes dans les situations de catastrophe naturelle de l'IASC (Comité Permanent Inter-Agences)

L'élaboration d'instruments nationaux ayant pour objet de traiter du déplacement causé par des catastrophes naturelles pourront s'appuyer sur les normes et directives importantes que ce document fournit. Il est disponible en anglais, espagnol, japonais, hindi et bahasa indonesia sur : www.brookings.edu/idp.

Manuel pour la protection des PDI

Ce manuel très complet donne des conseils opérationnels sur la protection des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Il constitue une source importante d'informations et d'orientations pour l'élaboration d'un instrument national en expliquant quels sont les fondements de la protection des PDI, en identifiant les risques les plus couramment rencontrés et en indiquant une série d'activités propres pour y remédier. Il est disponible en anglais, français, espagnol, arabe et russe sur : www.reliefweb.int.

Base de données du CICR sur les mesures nationales de mise en œuvre du droit international humanitaire

Cette base de données contient de nombreux exemples de lois relatives aux PDI ainsi qu'un nouveau Manuel de mise en œuvre du droit humanitaire qui fait amplement référence aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Ces ressources sont disponibles sur : www.icrc.org/ihl-nat et sur : www.icrc.org/eng/resources/documents/publication/pdvd40.htm.

IFRC Legislative Toolbox (Outils législatifs de la FICR)

La FICR a créé une série d'outils sur le droit international utiles aux interventions en situation de catastrophes comprenant des directives, un modèle de loi et un modèle de décret d'urgence qui peuvent s'avérer utiles lors de la rédaction d'instruments relatifs au déplacement causé par les catastrophes naturelles. Ces outils sont disponibles sur : <http://www.ifrc.org/what-we-do/idrl/>.

Convention de Kampala : annotations, modèle de loi, manuel à l'intention des parlementaires et guide destiné à la société civile

Plusieurs outils ont été créés dans le but de soutenir l'intégration à la législation domestique et la mise en œuvre nationale de la Convention de Kampala. Le Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays prépare actuellement une série de remarques visant à cerner l'interprétation de chaque article, soulignant et clarifiant les liens entre ses dispositions et d'autres normes pertinentes. Le modèle de loi de l'UA ainsi que le manuel à l'intention des parlementaires préparé par le HCR et l'Union interparlementaire sont disponibles sur : www.brookings.edu/idp et sur : www.unhcr.org.

L'IDMC a publié un guide visant à aider les organisations de la société civile à soutenir et plaider en faveur de l'intégration de la Convention de Kampala à la législation nationale des pays concernés. Sa mise en œuvre est facilitée par le biais de lois et de politiques nationales. Ce guide est disponible sur : <http://www.internal-displacement.org/publications/au-guide>

Projet Brookings-LSE sur le déplacement interne : base de données sur les lois et les politiques nationales

Un certain nombre de pays ont déjà élaboré des instruments nationaux relatifs au déplacement interne qui peuvent servir de source d'inspiration. Une compilation de ces instruments est disponible sur : http://www.brookings.edu/projects/idp/Laws-and-Policies/idp_policies_index.aspx.

4. Organiser le processus sous la conduite de l'autorité responsable désignée.

Le processus de rédaction et de consultation devrait être organisé sous la conduite de l'autorité responsable désignée en attribuant des rôles à toutes les parties qui y participeront et qui contribueront à l'élaboration de l'instrument national. Il y a habituellement quatre rôles principaux assumés par le rédacteur, le comité de rédaction, le comité directeur et les partenaires de consultation.

a. Rédacteur

Habituellement le rédacteur possède les capacités techniques, les connaissances juridiques et l'expertise relative au déplacement interne nécessaires pour rédiger un instrument national dans ce domaine. Le soutien d'un expert de ce niveau peut être demandé à la communauté internationale. Dans un travail de collaboration avec les partenaires nationaux, les tâches d'un tel expert incluront ordinairement :

- rassembler et utiliser les informations disponibles sur la situation de déplacement ; consulter les acteurs pertinents afin de comprendre les difficultés et les questions fondamentales qu'il convient d'aborder ;
- préparer des projets de document préalablement à leur examen ;
- conseiller, au cours des délibérations, et procéder à tous amendements et modifications du texte.

b. Comité de rédaction

Un comité de rédaction est habituellement composé de personnes ayant les connaissances spécialisées nécessaires au processus de rédaction. En fonction de la taille du comité de direction (voir ci-dessous), il peut être possible de fusionner ces deux comités.

c. Comité de direction

C'est au comité de direction qu'a été confiée la tâche de discuter les projets de texte produits par le rédacteur et le comité de rédaction. Il décide des changements

et des amendements à y apporter et est généralement composé de représentants de tous les groupes de parties prenantes, notamment des PDI, et dans la mesure du possible, des représentants des autres communautés affectées par le déplacement. Il procure une occasion de dialoguer avec l'ensemble des entités nationales, régionales et internationales, et de les impliquer au processus en vue de bénéficier de leurs points de vue, de leurs contributions et de leur aval.

d. Partenaires de consultation

Des consultations bi- et multilatérales sont déterminantes afin d'impliquer la participation de ceux qui ne siègent pas au comité de direction, mais ont une contribution importante à apporter à l'élaboration d'un instrument national. Des consultations de cet ordre peuvent être organisées par le rédacteur et les membres du comité de rédaction sous la conduite du responsable désigné. Même si des PDI et d'autres communautés affectées par le déplacement sont représentées au comité de direction, des consultations plus élargies devraient également être menées de manière à rendre la rédaction de l'instrument national aussi inclusive que possible.

PHASE III

Phase III- résultat escompté : Le responsable désigné est prêt et adéquatement organisé pour diriger le processus d'élaboration de l'instrument national. Tous les partenaires pertinents au niveau international, régional et national ont été identifiés et sont prêts à soutenir les autorités nationales dans leur entreprise.

PHASE IV | Rédaction préliminaire de l'instrument national et consultation

La rédaction préliminaire d'un instrument national est indissociable de la consultation des partenaires régionaux et internationaux.

Proposition d'actions :

1. Définissez un plan de travail provisoire couvrant le processus d'élaboration d'un instrument national.
2. Rédigez l'instrument national étape par étape.

3. Menez, avant et pendant le processus de rédaction, des séries de consultations inclusives et transparentes impliquant la participation de toutes les parties prenantes concernées.

1. Définir un plan de travail provisoire

Un plan de travail provisoire devrait être défini dès l'initiation du processus. Il devrait :

- être réaliste et flexible ;
- définir clairement les différentes phases du processus de rédaction ;
- préciser les tâches et les objectifs de chacune des phases. Des tâches qui d'ordinaire devraient inclure :
 - la préparation des documents d'avant-projet ;
 - la planification, la préparation et l'organisation des réunions de consultation ;
 - le suivi.
- planifier la réalisation de ces tâches et les attribuer au responsable, au rédacteur, à certains membres du comité de rédaction ou de direction, ou à un partenaire consultatif.

2. Rédiger l'instrument national

Une approche clairement structurée, étape par étape, est en général la meilleure méthode pour garantir l'implication adéquate de toutes les parties concernées. Chacune des étapes doit permettre la consultation du comité de direction ainsi que celle des partenaires consultatifs, renforçant ainsi leur investissement et leur engagement dans le processus comme dans le document qui en résultera.

Étapes possibles au cours de la rédaction :

- préparation d'un document de travail définissant les paramètres clés de l'instrument national ;
- préparation d'un glossaire réunissant les notions et les concepts essentiels qui seront utilisés ; élaboration d'un plan préliminaire déterminant la structure de l'instrument dans ses grandes lignes ;
- élaboration d'un plan provisoire annoté en fonction de la structure convenue, accompagné de brèves explications sur le contenu envisagé ;
- division du processus de rédaction en plusieurs parties en vue de permettre une consultation approfondie sur certains éléments particuliers ;
- fusion des différentes parties en un instrument provisoire complet et exhaustif prêt pour la révision finale et la validation ;
- soumission de l'instrument provisoire en vue d'adoption (voir Phase V) ;

- adoption de l'instrument national (voir Phase VI) ;
- mise en œuvre (voir Phase VII).

Le rédacteur devrait remettre régulièrement, comme base de discussion et dans le but d'obtenir des commentaires, des projets de texte à chaque étape, en particulier pour les réunions du comité de direction.

3. Diriger un processus de rédaction inclusif et transparent

Chaque étape de rédaction devrait s'accompagner d'une consultation des entités nationales, régionales et internationales identifiées comme étant des partenaires pertinents dans le cadre de ce processus (voir Phase III).

a. Diriger un processus fondé sur la redevabilité : placer les PDI au centre du processus

Ce sont les PDI qui en tout premier lieu seront affectées par l'instrument national. Son élaboration devrait donc être menée en tenant compte de leurs droits et de leurs besoins et en gardant à l'esprit les obligations d'assistance et de protection à leur égard. Pour ce faire, une approche ascendante est nécessaire avec pour point de départ une consultation au niveau local afin de s'assurer que la réalité vécue par les PDI est dument prise en compte.

b. Diriger un processus fondé sur l'inclusion : information, consultation et participation

Un processus inclusif implique :

- informer les acteurs concernés de l'intention de l'État d'élaborer un instrument national, du processus envisagé et des progrès réalisés ;
- faire circuler les projets de texte et les documents de travail ;
- consulter les acteurs concernés afin d'obtenir leur avis sur les textes en projet ou les documents de travail et leurs commentaires en vue de produire ces documents ;
- donner la possibilité à tous les acteurs concernés de contribuer et participer activement à l'élaboration de l'instrument national.

Le degré d'implication des acteurs concernés dépendra autant de leur capacité à contribuer que de la volonté des autorités nationales de les associer à l'entreprise. Indépendamment de cela, c'est aux autorités nationales qu'incombe en dernière instance de décider des mesures prises lors de l'élaboration d'un instrument national et de son contenu.

Favoriser activement et en toute bonne foi la participation des acteurs concernés peut contribuer de manière décisive à la légitimité finale d'un instrument national. Cela renforce l'appropriation au niveau national et suscite la volonté des organisations internationales et des bailleurs de soutenir et de faciliter sa mise en œuvre. Un processus dument fondé sur la consultation a pour effet de réduire considérablement les risques qu'il pourrait y avoir à élaborer un instrument qui n'aurait qu'une valeur symbolique.

c. Diriger un processus transparent

En termes de processus, l'inclusion est très étroitement liée à une exigence de transparence qui peut être favorisée en :

- déclarant publiquement l'intention d'élaborer et de mettre en œuvre un instrument national, et en expliquant le processus qui y conduira dans des termes que les PDI sont capables de comprendre ;
- fournissant régulièrement des informations actualisées sur le processus, les progrès accomplis et les difficultés rencontrées à tous les acteurs concernés et aux autres parties prenantes clés, et notamment aux PDI ;
- expliquant clairement aux PDI et aux autres communautés affectées par le déplacement l'impact que pourrait avoir un instrument national sur leur situation et ce qu'il est raisonnable, ou non, d'en attendre.

PHASE IV

Phase IV- résultat escompté : un instrument national provisoire fondé sur une consultation extensive est prêt à être validé.

PHASE V | Validation de l'instrument national

Préalablement à son adoption par le gouvernement ou le parlement un processus de validation pourrait constituer une autre occasion d'apporter des modifications ou des amendements au projet de texte.

La validation peut contribuer à engranger davantage de soutien en faveur de l'instrument national, comme gage de mise en œuvre effective. Elle peut aider

à consolider le projet et à lui garantir l'aval et le soutien de tous les organes gouvernementaux ainsi que des autres partenaires concernés, en particulier des bailleurs. Un processus de validation effectué avec précaution peut parfois être nécessaire pour surmonter des critiques et un scepticisme initial. Il peut servir à démontrer l'engagement des autorités à traiter le déplacement interne d'une manière équitable et fondée sur les droits. C'est au responsable désigné qu'incombe la responsabilité, en consultation avec d'autres parties concernées, d'entreprendre un processus de validation.

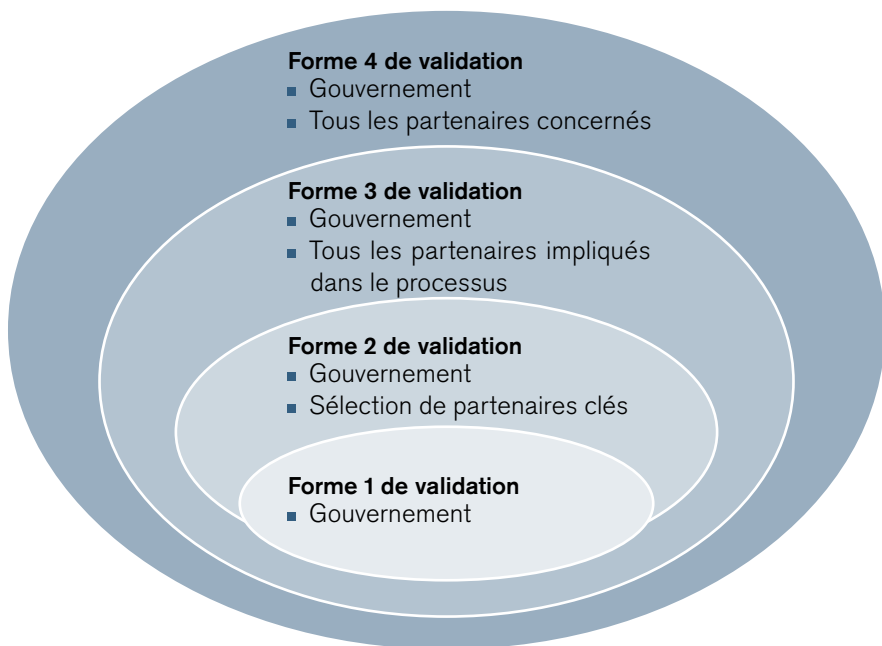
Proposition d'actions :

1. Déterminez s'il convient d'entreprendre un processus de validation, et le cas échéant, établissez qui doit y prendre part.
2. Validez le contenu de l'instrument et finalisez le projet de texte.
3. Préparez le projet de texte en vue de le soumettre à l'adoption.

1. Décision pour établir qui doit prendre part à la validation

La validation se déroule habituellement sous la conduite du ou des responsables qui ont été désignés pour mener à bien l'ensemble du processus, et elle peut être entreprise au niveau national comme au niveau local. Elle peut prendre différentes formes :

1. processus limité au gouvernemental impliquant, par exemple, un groupe de travail interministériel mis en place à cet effet.
2. processus gouvernemental incluant également les partenaires concernés les plus proéminents dans l'élaboration du projet de texte : habituellement les membres du comité de direction et les principaux bailleurs.
3. processus ouvert, incluant tous ceux qui ont contribué à l'élaboration du projet de texte, y compris les PDI et les autres communautés affectées par le déplacement.
4. processus ouvert incluant non seulement tous ceux qui ont contribué à l'élaboration du projet de texte, mais aussi d'autres parties prenantes intéressées susceptibles d'y contribuer et de lui apporter un soutien élargi.



2. Validation du contenu de l'instrument et finalisation du projet de texte

L'objectif de tout processus de validation est de renforcer le contenu du projet de texte de l'instrument national et de susciter le soutien de toutes les parties concernées. À l'issue du processus, le projet de texte devrait être prêt à être soumis aux autorités compétentes en vue d'être formellement adopté. À ce stade, il devrait remplir toutes les exigences formelles, notamment en termes de langage, de longueur et de format.

Séminaire de validation en Afghanistan, 2013

En juin 2012, le ministère afghan des Réfugiés et du Rapatriement a organisé un séminaire sur l'élaboration de politiques qui a initié un processus consultatif en vue d'élaborer une politique nationale relative au déplacement interne. Cette politique a été rédigée étape par étape à travers une série de consultations générales menées dans plusieurs provinces affectées par le déplacement. La dernière version du projet de texte a finalement fait l'objet d'une validation positive lors d'un séminaire qui s'est déroulé en mai 2013 et qui a rassemblé toutes les parties prenantes qui avaient contribué au processus, y compris les PDI et les bailleurs. Suite à cette validation, le projet de texte a été finalisé et soumis en vue d'adoption.

3. Préparation en vue de soumettre le projet de texte à l'adoption

Il convient à ce stade d'identifier l'autorité compétente qui présidera l'adoption ainsi que les procédures formelles nécessaires à la soumission du projet de texte, et de prendre les mesures nécessaires en vue de son adoption.

PHASE V

Phase V – résultat escompté : Le projet de texte validé est prêt et toutes les mesures ont été prises en vue de sa soumission à l'autorité compétente chargée de son adoption.

PHASE VI | Adoption de l'instrument national

L'adoption d'un instrument national sous la forme d'un texte de loi ou de toute autre réglementation juridique, ou sous la forme d'une politique, d'une stratégie ou d'un programme d'action rend celui-ci définitif et applicable. Il devient alors l'expression incontournable de l'engagement que prend un État de s'acquitter des besoins en termes de protection et d'assistance des PDI. Les procédures d'adoption et l'organe compétent en la matière peuvent varier et dépendent du type d'instrument concerné et du système législatif et administratif du pays concerné.

Proposition d'actions :

1. Procédez aux dernières délibérations à propos du projet de texte.
2. Soumettez le texte définitif en vue de son adoption.

1. Entreprendre les dernières délibérations à propos du projet de texte

En fonction de son format et des procédures nationales applicables, l'instrument national pourra être adopté par le ministère en charge des questions relatives au déplacement interne, par un comité interministériel désigné à cet effet, par le gouvernement dans son ensemble, et/ou par le parlement.

L'autorité concernée délibérera pour la dernière fois sur le projet de texte et pourra décider des derniers amendements à y apporter en vue de convenir de son adoption.

2. Adoption du texte définitif

L'adoption formelle du texte définitif suivra les procédures prévues dans le pays en question. L'instrument national, devenu officiel, fera alors habituellement l'objet d'une publication au journal officiel et sera diffusé à l'échelle gouvernementale et auprès des entités nationales, régionales et internationales concernées.

Le Kenya : un pays qui se distingue par son instrument relatif aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays

Le Kenya a adopté en 2012 sa loi sur la prévention, la protection et l'assistance aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et aux communautés affectées par le déplacement. Une loi qui a été élaborée à travers un processus consultatif extrêmement interactif auquel ont participé des parlementaires, des rédacteurs officiels du gouvernement, des employés des ministères pertinents, des membres de la commission nationale des droits de l'homme et de la société civile nationale ainsi que des représentants de l'ONU. Le président de la commission parlementaire restreinte chargée de la question des PDI, l'Honorable Ekwe Ethuro, s'est fait le champion de cette loi. Il l'a déposée sous la forme d'un projet de loi émanant d'un député et a dirigé le processus, jusqu'à son adoption, en apportant la preuve de sa conformité aux obligations internationales acquises par le Kenya au titre du Protocole des Grands Lacs au cours d'une série d'audiences parlementaires.

PHASE VI

Phase VI – résultat escompté : l'instrument national est officiellement adopté et publié, prêt à être diffusé et mis en œuvre.

PHASE VII | Mettre en œuvre et assurer le suivi du nouvel instrument national

L'efficacité du nouvel instrument national reposera sur sa mise en œuvre. C'est au point focal institutionnel désigné au sein du gouvernement (voir partie III ci-dessous) qu'incombe la responsabilité première de cette mise en œuvre, toutefois elle

nécessite souvent la collaboration et la coordination de nombreuses autres parties concernées et requiert également la mise à disposition de ressources humaines et financières adéquates.

Proposition d'actions :

1. Planifiez et coordonnez la mise en œuvre de l'instrument national
2. Prenez des initiatives visant à faire connaître les questions touchant au déplacement interne et à diffuser le contenu de l'instrument national, et renforcez les capacités destinées à sa mise en œuvre.
3. Suivez et évaluez sa mise en œuvre.

1. Planifier et coordonner la mise en œuvre de l'instrument national

Une mise en œuvre effective du nouvel instrument national exige :

- de donner au point focal institutionnel national désigné au sein du gouvernement les capacités de diriger et superviser ce processus ;
- de prévoir et d'attribuer les ressources financières nécessaires ;
- de veiller à la coordination et à la collaboration avec les partenaires concernés au niveau national, régional et international, y compris avec les bailleurs, d'autant plus si au niveau national les efforts et les ressources ne permettent pas une mise en œuvre et un suivi complets.

Une mise en œuvre intégrale et efficace de l'instrument national ne sera habituellement obtenue que progressivement. À ce titre, hiérarchiser les activités de mise en œuvre peut représenter une part importante du processus, tout en veillant à garantir une approche équitable. La priorisation peut toucher toute une gamme de thèmes et/ou de préoccupations géographiques, et devrait toujours veiller à résoudre en premier les difficultés les plus graves et les besoins les plus urgents des communautés affectées. Il est recommandé, en vue de préparer la détermination des priorités et/ou de veiller à une attribution adéquate des financements, de cartographier les besoins de mise en œuvre et de répertorier les mesures possibles ainsi que les responsabilités au niveau national et local dès l'adoption de l'instrument national. Certains instruments nationaux prévoient dès le début le développement de programmes de mise en œuvre.

Les six questions clés d'un programme de mise en œuvre.

Qui entreprend quelle activité, où et comment, avec quel financement et sous quelle autorité ?

Qui? Cette question spécifie qui est responsable de la mise en œuvre de certains aspects particuliers de l'instrument national.

Quelle activité? Cette question détermine les activités spécifiques à entreprendre conformément aux choix effectués parmi les priorités thématiques.

Où? Cette question détermine la ou les zones géographiques où les activités prioritaires vont se dérouler.

Quand? Cette question détermine les délais spécifiques fixés pour les différentes étapes du processus de mise en œuvre.

Quel financement? Cette question incite les dirigeants à déterminer des sources de financement pour chaque activité spécifique.

Sous quelle autorité? S'appuyant sur les structures établies par l'instrument national, cette question veille à ce que des responsabilités soient clairement établies pour chaque activité spécifique.

2. Prendre des initiatives pour faire connaître l'instrument et renforcer les capacités destinées à sa mise en œuvre

L'élaboration d'un instrument national devrait avoir donné l'occasion à toutes les parties concernées d'approfondir leurs connaissances sur le déplacement interne, de renforcer leurs capacités, de clarifier les concepts essentiels et d'établir ainsi une compréhension commune qui leur permette de travailler ensemble sur le déplacement interne. La mise en œuvre de l'instrument national peut exiger de toutes les parties concernées un renforcement continu des capacités, notamment des autorités locales et des employés des ministères locaux dans le cas d'États fédéraux ou décentralisés. Des initiatives de diffusion et de sensibilisation, y compris auprès des communautés affectées, peuvent être nécessaires pour garantir que tous les acteurs concernés connaissent et comprennent le contenu et les dispositions de l'instrument national. Plusieurs organisations, notamment l'Observatoire des situations de déplacement interne et le Projet Brookings-LSE sur le déplacement interne proposent régulièrement des formations et d'autres initiatives de renforcement des capacités axées sur le déplacement interne. Il est possible de faire appel à leurs services.

3. Suivre et évaluer la mise en œuvre

Suivre et évaluer la mise en œuvre de l'instrument national répond à deux objectifs primordiaux :

1. Mesurer les progrès : il est important de mesurer les progrès accomplis dans la mise en œuvre de l'instrument et d'en estimer l'impact sur les PDI. L'évaluation des progrès est également importante pour les bailleurs afin de les convaincre de poursuivre leur soutien aux activités de mise en œuvre.
2. Signaler promptement les obstacles et les manques : au cours de la mise en œuvre, les obstacles et les manques peuvent constituer un problème et s'avérer coûteux s'ils ne sont pas détectés et corrigés aussitôt.

Un plan de mise en œuvre peut aider à mesurer les progrès et à signaler les obstacles et les manques. En vue de maximiser son potentiel, un plan de mise en œuvre devrait prévoir clairement un organe doté de l'expertise et de l'expérience requises, établir un calendrier de suivi. Il devrait également exiger du point focal institutionnel désigné au plan national d'organiser régulièrement, ou en cas de besoin, des réunions pour faire le point sur l'avancement de la mise en œuvre.

PHASE VII

Phase VII – résultat escompté : L'instrument national améliore les conditions de vie des PDI et contribue à l'instauration de solutions durables.

Observation finale : maintenir le processus à l'ordre du jour national

Du fait de sa complexité, maintenir la partie consultative de l'élaboration de l'instrument national relative au déplacement interne parmi les priorités nationales peut exiger des partenaires nationaux et des autres parties concernées des efforts soutenus. Ainsi, les périodes entre la validation et l'adoption, et par la suite entre l'adoption et la mise en œuvre sont particulièrement cruciales.

Les mesures suivantes peuvent contribuer à maintenir un élan propice à l'élaboration et à la mise en œuvre de l'instrument :

- s'assurer que l'organe gouvernemental chargé de diriger le processus dispose des capacités et des pouvoirs décisionnels nécessaires afin d'en maintenir le rythme ;
- accélérer l'adoption et la mise en œuvre de l'instrument via le plaidoyer d'autres entités nationales, régionales et internationales auprès de leurs homologues au sein du gouvernement et, le cas échéant, auprès du parlement. Un porte-drapeau ou champion national peut être identifié afin de poursuivre le processus ;
- susciter des expressions d'engagement et de soutien d'autres entités nationales, régionales et internationales favorables à la mise en œuvre ;
- prendre des engagements financiers destinés à la mise en œuvre et les honorer ;
- veiller à ce que les plans et les programmes des entités nationales, régionales et internationales soient conformes à l'instrument même s'il n'a pas encore été adopté, concrétisant ainsi les engagements exprimés.

Partie III

Le contenu des instruments nationaux relatifs au déplacement interne

Les sections qui suivent traitent de questions et de problèmes fondamentaux auxquels ont déjà été confrontés ceux impliqués dans l'élaboration d'un instrument national relatif au déplacement interne. Elles suggèrent comment y répondre. Toutefois, l'objet n'est pas ici de fournir un aperçu complet du contenu possible d'un instrument de ce type, comme le fait le Manuel à l'intention des législateurs et des responsables politiques de l'Institution Brookings.



Qui sont les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays ?

Aux fins des Principes directeurs, les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays sont « des personnes ou des groupes de personnes qui ont été forcés ou contraints à fuir ou à quitter leur foyer ou leur lieu de résidence habituel, notamment en raison d'un conflit armé, de situations de violence généralisée, de violations des droits de l'homme ou de catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme ou pour en éviter les effets, et qui n'ont pas franchi les frontières internationalement reconnues d'un État ».

Cette notion a été codifiée dans la Convention de Kampala (Article 1 (k)) et dans le Protocole des Grands Lacs (Article 1 (4)).

Questions connexes



Les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays nécessitent-elles un statut juridique particulier ?

Être déplacé à l'intérieur de son propre pays ne relève pas d'un statut juridique ou administratif, il s'agit d'une situation concrète. En tant que citoyennes ou résidentes habituelles du pays dans lequel elles sont déplacées les PDI ont droit à la protection et à l'assistance et n'ont pas besoin que leur soit accordé un statut particulier afin d'acquérir ces droits. Il n'est donc pas nécessaire pour un instrument national de

créer un statut particulier à l'égard des PDI. Au contraire, un statut spécial serait susceptible d'augmenter les risques de stigmatisation ou de discrimination, et pourrait créer des obstacles qui entraveraient la résolution du déplacement. Il est toutefois important de remarquer que, même si le fait d'être un déplacé interne ne participe pas d'un statut spécial, dans certaines circonstances il peut s'avérer approprié d'accorder des droits particuliers aux PDI en fonction de leurs besoins spécifiques.

? *Les personnes déplacées à l'intérieur de zones contrôlées par des insurgés sont-elles des PDI ?*

Toutes les personnes déplacées à l'intérieur des frontières d'un pays devraient être considérées comme des PDI, indépendamment du lieu où elles se trouvent, y compris si elles vivent dans un territoire contrôlé par des forces insurgentes, dissidentes ou d'occupation. Les PDI se trouvant dans ces endroits ont les mêmes droits de protection et d'assistance que les personnes qui fuient vers des zones sous contrôle gouvernemental. S'il s'avérait que l'accès à ces zones soit difficile pour le gouvernement, celui-ci devrait faire appel, pour l'assister, à des organisations nationales ou internationales comme les agences de l'ONU, les sociétés de la Croix Rouge et du Croissant Rouge ou le CICR. Un instrument national peut faciliter l'accès humanitaire en reconnaissant le rôle de ces organisations dans ce type de circonstances.

? *Ceux qui vivent en dehors des camps sont-ils considérés comme des PDI ?*

Les PDI vivent dans toute une gamme de situations, y compris dans des camps et des zones d'installation informelle, auprès de familles d'accueil mais également dans des logements loués ou achetés individuellement. La majorité des PDI dans le monde trouvent refuge en dehors des camps. Un instrument national peut veiller à ce que cette diversité de situations soit adéquatement reflétée et expliquée afin d'éviter les risques d'omission, de négligence ou de discrimination à l'égard de groupes différents.

? *Des réfugiés ou des demandeurs d'asile de retour sont-ils également des PDI ?*

Certains réfugiés et demandeurs d'asile de retour dans leur pays peuvent devenir des PDI s'ils sont subséquemment forcés ou contraints de fuir à l'intérieur du pays. Des situations de ce type sont fréquentes lorsque des réfugiés retournent dans des pays touchés par une situation de conflit et d'insécurité qui perdure ou par des catastrophes récurrentes. Les réfugiés qui retournent dans leur pays mais ne

sont pas en mesure de rentrer dans leur lieu d'origine peuvent se trouver dans une situation très similaire à celle des PDI. Il peut même être possible d'arguer qu'ils deviennent des PDI lorsque leur recherche d'une solution durable à l'intérieur de leur propre pays n'aboutit pas. Dans un contexte comme celui-là, il semble judicieux d'examiner parallèlement les solutions destinées aux PDI et aux réfugiés de retour, et de répondre aux besoins des deux groupes sur un pied d'égalité. Il faut toutefois s'assurer de ne pas négliger les PDI lorsque les réfugiés rentrent en nombre.

Les personnes ou les groupes qui transitent par un autre pays avant de rentrer pour se réfugier dans une zone plus sûre de leur propre pays sont également considérées comme des PDI. La route qu'elles ont empruntée pour fuir n'est pas l'élément décisif, mais bien le fait qu'elles ont cherché refuge à l'intérieur des frontières reconnues de leur propre pays.

Des étrangers peuvent-ils devenir des PDI ?

■ Les ressortissants étrangers et les personnes apatrides peuvent devenir des PDI s'ils sont des résidents habituels du pays à l'intérieur duquel ils sont contraints de fuir. Les migrants en situation irrégulière peuvent se trouver dans une situation similaire à celle des PDI et ont droit à la protection et à l'assistance accordées au titre du droit général des droits de l'homme et du droit international humanitaire. Le fait qu'ils soient déplacés ne signifie toutefois pas qu'il faille leur accorder la permission de rester dans le pays de manière permanente.

Les réfugiés ont un statut juridique établi dans le cadre du droit international et régional relatif aux réfugiés. Ils peuvent devenir déplacés à l'intérieur de leur pays de refuge au cours d'un conflit ou d'une catastrophe, mais cela n'altère en rien leur statut et ne les prive d'aucun de leurs droits juridiques en tant que réfugiés. Au plan opérationnel, toutefois, il peut s'avérer judicieux de couvrir leurs besoins humanitaires et de protection en même temps que ceux des PDI, particulièrement s'ils ont cherché un abri dans les mêmes lieux.

Les personnes sans abri sont-elles des déplacés internes ?

■ Il peut être difficile de conceptualiser et d'établir une différence entre les déplacés internes et les personnes sans abri, particulièrement dans un contexte urbain. Les sans-abris et les communautés urbaines pauvres sont fréquemment soumis, dans leur lieu de résidence, à la marginalisation, au dépouillement et à des violations de leurs droits humains sans que cela n'en fasse, toutefois, des déplacés internes.

Les PDI qui sont déplacées à l'intérieur des centres urbains ou qui y cherchent refuge peuvent être difficiles à identifier, et les habitants pauvres et sans-abris de ces zones urbaines ont souvent des besoins similaires. Il peut même arriver que les PDI ne s'identifient pas elles-mêmes en tant que telles, bien qu'elles subissent des vulnérabilités particulières concernant, par exemple, la sécurité du logement ou les droits de propriété et d'utilisation des terres et des biens. Dans de telles circonstances, l'élaboration d'un instrument national relatif au déplacement interne devrait s'appuyer sur une clarification des besoins et des vulnérabilités spécifiques des PDI vivant en milieu urbain obtenue grâce à un profilage ou à des enquêtes auprès des foyers. Un instrument national donne la possibilité de prendre des mesures pour couvrir les besoins spécifiques des PDI en milieu urbain et d'autres membres de la communauté vivant une situation similaire.

Les catastrophes naturelles, particulièrement les séismes et autres causes de destruction des habitations et des infrastructures, entraînent le déplacement interne et l'itinérance pour cause de perte d'habitat. Il se peut que ceux qui ont fui ne se soient éloignés que sur de courtes distances pour trouver la sécurité, alors que des sans-abris peuvent rester sur le lieu de leurs maisons détruites. Mais c'est bien à une situation et à des besoins similaires que la plupart d'entre eux sont confrontés. C'est en établissant, dans une situation de ce type, si le déplacement a entraîné des besoins spécifiques, et en suggérant des approches à l'échelle de la zone ou de la communauté toute entière afin de remédier aux besoins des deux groupes qu'un instrument national peut être particulièrement utile, sans négliger toutefois d'éventuelles difficultés spécifiques causées par le déplacement.

? *Le concept de déplacé interne, tel que défini dans les Principes directeurs, peut-il être amendé ou modifié dans le cadre d'un instrument national ?*

Tous les États membres de l'ONU ont reconnu les Principes directeurs comme un cadre déterminant pour la protection et l'assistance des PDI. Ils constituent un engagement politique fort pour les gouvernements concernés sans toutefois constituer une obligation juridiquement contraignante. Les États ont la possibilité d'élargir la définition d'un déplacé interne dans le cadre d'un instrument national alors que le restreindre pourrait constituer un problème. Une loi ou une politique peut avoir pour objet central une cause spécifique, des cas particuliers ou une phase précise d'un déplacement interne. Cependant, la responsabilité de l'État et des autres entités internationales d'assister et de protéger toutes les personnes considérées comme PDI aux termes des Principes directeurs restera entière. Un

instrument national axé sur une cause spécifique, des cas particuliers ou une phase précise ne devrait engendrer aucune discrimination ou traitement inéquitable à l'égard d'autres PDI. Il ne saurait être légitime, par exemple, de protéger et d'assister uniquement ceux qui ont été déplacés par des insurgés en excluant ceux qui ont été forcés de fuir du fait des troupes gouvernementales.

La conceptualisation du déplacement interne dans le cadre du Protocole des Grands Lacs et de la Convention de Kampala :

Le Protocole des Grands Lacs (Articles 1(4) et 6 (4) (a)), et la Convention de Kampala (Article 1(k)) traduisent la notion de personne déplacée à l'intérieur de son propre pays telle que définie dans les Principes directeurs. Les États qui ont acquis des obligations au titre de ces normes doivent s'assurer que tout instrument national relatif au déplacement interne qu'ils élaborent s'y conforme.

Formuler le contenu

Recommandations à l'intention des rédacteurs d'instruments nationaux :

1. Veillez à inclure une définition des PDI entièrement compatible avec les Principes directeurs et, le cas échéant, avec les instruments régionaux (même si l'instrument est axé principalement sur un sous-groupe particulier de la population déplacée, il reste tout de même important de reconnaître la pertinence de ces normes).
2. Reconnaissez, si opportun, que l'instrument couvre également d'autres catégories de population déplacée comme les réfugiés de retour susceptibles de se trouver dans une situation similaire à celle des PDI.
3. Adoptez une approche permettant de couvrir également les besoins des sans-abris et d'autres communautés pauvres parallèlement à ceux des PDI se trouvant en milieu urbain lorsqu'il est difficile de différencier ces différentes catégories ou que leurs conditions sont similaires. Ainsi, des politiques peuvent être élaborées pour assurer une certaine continuité et une cohérence entre l'assistance humanitaire et les plans de développement sur le plus long terme, la résolution du déplacement interne et les programmes nationaux de lutte contre la pauvreté.



Qu'est-il entendu par communauté affectée par le déplacement ?

Les communautés affectées par le déplacement sont celles qui subissent les conséquences d'un déplacement interne. Ces communautés sont celles des PDI,

des communautés d'accueil, des communautés des zones de retour et celles dans lesquelles les PDI décident de s'intégrer à long terme.

Questions connexes

Quels sont les difficultés auxquelles sont confrontées les communautés d'accueil?

Les communautés d'accueil sont confrontées à toute une série de difficultés. Elles peuvent devoir partager leurs biens, leurs services et leurs ressources économiques et naturelles avec une population bien plus nombreuse qu'en temps habituel. Cela entraîne souvent des pressions sur des services essentiels comme l'éducation et la santé, et tend à restreindre les possibilités de subsistance ainsi que les disponibilités en terre, en nourriture et en eau. Des pressions de cet ordre peuvent être particulièrement graves pour des communautés urbaines pauvres qui n'ont qu'une capacité très limitée pour absorber des PDI.

Pourquoi est-il important de traiter la situation des communautés affectées par le déplacement dans le cadre d'un instrument national ?

Les membres des communautés d'accueil dans lesquelles les PDI cherchent à s'intégrer peuvent éprouver du ressentiment si seuls les déplacés reçoivent des avantages alors qu'elles-mêmes sont aussi démunies. Des tensions peuvent surgir et même provoquer des réactions d'hostilité. Couvrir les besoins des PDI et également ceux des membres des autres communautés affectées par le déplacement à travers des approches à l'échelle d'une zone entière peut contribuer à la coexistence pacifique et réduire les obstacles à la réintégration ou à l'intégration.

Formuler le contenu

Dans la rédaction d'un instrument national, les juristes et les décideurs politiques peuvent souhaiter :

1. Reconnaître explicitement la charge ou les difficultés auxquelles sont confrontées les communautés affectées par le déplacement, notamment les communautés d'accueil ainsi que celles des zones de retour.
2. Promouvoir, chaque fois que c'est possible et approprié, des réponses à l'échelle des communautés ou des zones concernées, particulièrement dans les situations où les besoins des autres communautés affectées par le déplacement sont similaires à ceux des PDI.



Que signifie le concept de responsabilité nationale ?

C'est aux autorités nationales qu'incombent en premier lieu le devoir et la responsabilité de fournir aide et protection aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays qui relèvent de leur juridiction (Principe directeur 3). Cette responsabilité est une expression de la souveraineté des États. L'élaboration d'un instrument national relatif au déplacement interne a pour objet de remplir cette responsabilité, et l'existence d'un document de ce type indique également avec quel sérieux un État considère ses obligations.

Questions connexes



En quoi consiste l'exercice de la responsabilité nationale ?

La responsabilité d'un État commence par la prévention du déplacement interne et la protection contre le déplacement arbitraire. Lorsqu'il n'est pas possible d'éviter le déplacement interne, les gouvernements nationaux ont pour responsabilité de protéger et d'assister les PDI, et de les soutenir dans leur recherche de solutions durables. Faire face au problème du déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays : Cadre normatif précisant les responsabilités des États, est un outil utile qui répertorie les mesures minimales que doivent prendre les États en vue de s'acquitter pleinement de leur responsabilité à l'égard des PDI.



Dans quelles circonstances un gouvernement devrait-il solliciter un soutien international ?

Si les capacités nationales sont dépassées ou submergées et que le gouvernement n'est pas en mesure de protéger et d'aider toutes les PDI dans le besoin, ou qu'il n'est pas capable d'accéder à certaines zones du pays, l'assistance internationale peut avoir un rôle déterminant dans le cadre d'une intervention efficace. Inviter ou accepter l'assistance internationale peut être, de la part d'un État, l'expression d'un exercice responsable de sa souveraineté à l'égard des populations déplacées sous sa juridiction.

Formuler le contenu

Dans un instrument national il peut être essentiel de :

1. Reconnaître clairement le devoir et la responsabilité qui incombent au gouvernement d'éviter le déplacement interne, de protéger et d'assister les PDI et de les aider à trouver des solutions durables.
2. Affirmer que toutes les autorités au niveau local et national ainsi que les autres entités observeront les dispositions de l'instrument national et les mettront en œuvre sans discrimination.



Qu'est-ce qu'un point focal institutionnel national pour les PDI ?

Le point focal institutionnel national est un organisme qui au sein d'un gouvernement a été dédié exclusivement au déplacement interne. Il est chargé de faciliter la coordination à l'intérieur du gouvernement et avec tous les partenaires nationaux ou internationaux. Il peut également participer à des activités destinées à remédier au déplacement, même si habituellement ce sont les ministères de tutelle et les autorités locales qui sont les principaux acteurs de mise en œuvre.

Le contenu de la responsabilité première d'un gouvernement

La Recommandation Rec(2006)6 du Conseil de l'Europe relative aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, affirme au paragraphe 4 :

« Protéger les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et leurs droits ainsi que leur fournir une aide humanitaire relève en premier lieu de la responsabilité de l'État concerné. Une telle responsabilité implique de demander l'assistance d'autres États ou d'organisations internationales si l'État concerné n'est pas en mesure de fournir protection et assistance aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays ; Cette responsabilité implique également de ne pas refuser arbitrairement les offres d'assistance provenant d'autres États ou d'organisations internationales (...) ».

Protocole des Grands Lacs, Article 3 (10)

« Les gouvernements des États membres qui ne sont pas en mesure de protéger et d'aider les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays acceptent et respectent l'obligation qu'ont les organes de la communauté internationale d'apporter une protection et une assistance à ces personnes ».

Convention de Kampala, Article 5 (6)

« Les États parties assurent suffisamment de protection et d'assistance aux personnes déplacées, et en cas d'insuffisance de ressources maximales disponibles pour leur permettre de le faire, coopèrent en vue de solliciter l'assistance des organisations internationales ou des agences humanitaires, des organisations de la société civile et des autres acteurs concernés. Ces organisations peuvent offrir leurs services à tous ceux qui en ont besoin ».

Questions connexes



Quel type d'entité est habituellement désigné comme point focal institutionnel national ?

Différentes entités peuvent jouer le rôle de point focal institutionnel national.

- Cette tâche peut être confiée à un ministère ou à un département déjà existant, ou un organisme peut être désigné exclusivement pour s'occuper des questions de déplacement. Dans ce dernier cas, les bureaux de cet organisme sont souvent situés au sein du Cabinet du président ou du premier ministre. Alternativement, un comité ou un groupe de travail constitué de représentants de l'ensemble des ministères et départements concernés sous la présidence d'une autorité désignée peut en assumer les responsabilités.



Quel est le rôle d'un point focal institutionnel national ?

Le point focal institutionnel national est le premier point de contact pour tout ce qui touche au déplacement interne et, s'il en a les capacités, il peut assumer le rôle d'agence de dernier recours à l'intérieur d'un gouvernement. Il peut avoir la responsabilité des tâches suivantes :

- veiller à ce que les situations de déplacement évolutives reçoivent une attention soutenue : en coordonnant les interventions entre les différents secteurs concernés du gouvernement et des autorités locales ;
- mettre en place des partenariats et assurer la coordination avec la société civile et les agences internationales, y compris les bailleurs ;
- suivre et évaluer les interventions ;
- élaborer des consignes, des programmes d'action et des plans d'urgence dans le but de renforcer la réponse ;
- veiller à la circulation de l'information et des données ;

être un point de contact accessible à l'intention des représentants des communautés affectées par le déplacement.

Le point focal institutionnel national, afin de s'acquitter de ses tâches, devra disposer de ressources financières adéquates, de personnel formé et dévoué au niveau national comme local, devra également être doté de suffisamment d'autorité et de pouvoir décisionnaire afin de coordonner efficacement des interventions fondées sur les droits. Il devrait également être en mesure d'organiser des réunions régulières et extraordinaires en vue d'évaluer les progrès effectués dans la mise en œuvre de l'instrument national et pouvoir prendre, le cas échéant, des décisions propres à en renforcer le processus.

La place du point focal institutionnel national dans la Convention de Kampala et dans le Protocole des Grands Lacs

Convention de Kampala Article 3 (2b): « *Les États parties : (...) c. Désignent une Autorité ou un Organe qui serait (...) chargé de la coordination des activités visant à assurer la protection des personnes déplacées et à assigner des responsabilités aux organisations pertinentes (...) en termes de protection et d'assistance, et de coopération avec les organisations ou agences internationales compétentes et avec les organisations de la société civile, là où il n'existe pas ce type d'organisation ou d'autorité (...)* »

Les États membres du Protocole des Grands Lacs ont l'obligation de s'assurer que leurs instruments nationaux désignent les organes gouvernementaux chargés d'apporter une protection et une assistance aux PDI et de veiller à la mise en œuvre des instruments nationaux (Article 6 (4) (c)). Les États membres s'engagent également à « *mettre en place des mécanismes de dialogue et de coopération entre les organes de l'État, ceux de l'Organisation des Nations Unies et de l'Union Africaine ainsi que la société civile(...)* » (Article 6 (4) (d)).

Quels sont ses rapports avec les autres parties concernées au sein du gouvernement ?

Le point focal institutionnel national est habituellement l'organe expert en matière de questions relatives au déplacement interne au sein du gouvernement. Il assume généralement un rôle prépondérant en matière de coordination entre les différents organes de gouvernement et assure la liaison avec les autorités locales dans les zones affectées par le déplacement.

Formuler le contenu

Dans le cadre d'un instrument national, il peut être nécessaire de :

1. Désigner explicitement un point focal institutionnel national consacré au déplacement interne.
2. Définir son statut, son rôle et ses relations avec les ministères et les autres organes de gouvernement concernés ainsi qu'avec les autres partenaires nationaux, régionaux et internationaux.
3. Décrire son cahier des charges.
4. Déterminer ses pouvoirs et ses ressources.



Qu'est-il entendu par prévention du déplacement interne ?

Les efforts pour prévenir le déplacement interne comprennent toutes mesures ayant pour but d'éliminer ou d'atténuer les causes de déplacement. Elles peuvent impliquer l'intégration des préoccupations liées au déplacement dans les activités de réduction des risques de catastrophe. Les mesures préventives ont davantage de chance d'être efficaces si elles sont adaptées au contexte local. En toute probabilité, celles utilisées dans le contexte d'un conflit armé seront différentes de celles mises en place dans une situation de catastrophe naturelle. Il se peut qu'une combinaison de mesures différentes prises au niveau national et au niveau local soit nécessaire. Les éléments suivants peuvent être des aspects importants d'un cadre de prévention :

- faire respecter la déclaration de droits inscrites dans la Constitution ainsi que les obligations contractées au titre du droit international et régional, en particulier en vertu du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire ;
- réviser, adopter et/ou faire appliquer des lois et des réglementations nationales interdisant toute action pouvant entraîner un déplacement interne arbitraire ;
- éduquer et renforcer systématiquement les capacités de toutes les institutions civiles, militaires, judiciaires et policières de manière à ce qu'elles connaissent et respectent le droit international des droits de l'homme et le droit international humanitaire ;
- traiter ou éliminer les causes sous-jacentes du déplacement, y compris par des programmes d'atténuation de la pauvreté, des mesures positives destinées aux zones les moins développées, ainsi que toutes autres mesures de cet ordre ;
- prévenir la marginalisation ou l'exclusion politique, sociale, culturelle et économique de certaines communautés ;
- garantir l'accès à la justice et à des mécanismes pacifiques pour résoudre les différends ; établir des responsabilités en cas de déplacement arbitraire ;
- promouvoir des efforts de réduction des risques de catastrophe.

Questions connexes



Comment s'articulent les efforts pour prévenir le déplacement avec le droit de rechercher la sécurité ou l'asile ?

Prévenir le déplacement est une responsabilité essentielle de l'État, mais il est possible qu'il ne réussisse pas à éliminer tous les facteurs qui peuvent le provoquer. Si les mesures de prévention n'aboutissent que partiellement, la fuite peut s'avérer le seul moyen d'échapper aux effets de la violence, d'un conflit armé ou d'une catastrophe naturelle. En vertu du droit à la liberté de mouvement, il est évident

que toute personne est en droit de chercher la sécurité dans une autre partie du pays ou de chercher asile au-delà des frontières. Dans de tels cas, l'État peut avoir une obligation active de faciliter l'évacuation des personnes qui cherchent à fuir leur lieu d'origine et d'établir à leur intention des couloirs de passage sécurisé.

? *Quels devoirs incombent aux autorités nationales lorsque le déplacement ne peut pas être évité ?*

■ Une préparation efficace en cas de catastrophe est essentielle pour protéger les droits de l'homme et pour garantir l'utilisation efficace des ressources disponibles en cas de crises. Les mesures de préparation peuvent inclure :

- surveillance des zones où il existe des risques élevés de déplacement interne et maintien de mécanismes fonctionnels d'alerte rapide ;
- préparation et actualisation des plans d'urgence ;
- préparation des mouvements de population en constituant, positionnant et entreposant au préalable des fournitures essentielles, en sélectionnant à l'avance des sites sûrs, et en prévoyant des évaluations rapides de besoins et des distributions d'assistance ;
- organisation de programmes d'éducation publique pour préparer les populations qui risquent d'être déplacées ; diffusion d'alertes rapides et, le cas échéant, de consignes d'évacuation ;
- veiller à ce que tout le monde soit en mesure de quitter une zone dangereuse.

Formuler le contenu

Dans un instrument national, les juristes et les décideurs politiques peuvent souhaiter :

1. Reconnaître les conséquences négatives du déplacement interne pour le pays ainsi que pour les communautés et les individus affectés.
2. Intégrer des principes de prévention.
3. Déterminer les causes réelles et potentielles de déplacement ainsi que les mesures nécessaires pour y remédier de manière préventive, y compris par le biais d'activités de réduction des risques de catastrophe et/ou par la mise en place d'un organisme chargé de la surveillance des risques doté de capacités d'alerte rapide.
4. Réitérer l'engagement du gouvernement d'atténuer les conséquences du déplacement en minimisant les effets qui ne peuvent pas être évités.
5. Assigner des rôles et des responsabilités en matière de prévention et de préparation.
6. Reconnaître le droit à la liberté de mouvement, le droit de chercher la sécurité dans une autre partie du pays et le droit de demander l'asile.



Que signifie l'interdiction du déplacement arbitraire ?

Le droit international interdit le déplacement arbitraire, ce qui tend à rendre illégales pratiquement toutes les mesures entraînant un déplacement interne, excepté dans certaines conditions très restrictives.

Questions connexes



Dans quelles circonstances le déplacement interne est-il arbitraire ?

Le Principe 6 des Principes directeurs spécifie les circonstances dans lesquelles le déplacement interne est arbitraire et donc illégal et interdit. L'article 4 de la Convention de Kampala contient également une définition pratiquement identique.

L'interdiction du déplacement arbitraire, Principe 6

Selon les Principes directeurs, les déplacements sont arbitraires et à ce titre illégaux dans les circonstances suivantes :

- a. « *[Lorsqu'ils sont] la conséquence de politiques d'apartheid, de politiques de « nettoyages ethnique », ou de pratiques similaires dont l'objectif ou la résultante est la modification de la composition ethnique, religieuse ou raciale de la population touchée ;*
- b. *dans des situations de conflit armé, à moins que la sécurité des personnes civiles concernées ou des raisons militaires impérieuses ne les aient rendus nécessaires ;*
- c. *dans le contexte de projets de développement de vaste envergure qui ne sont pas justifiés par des considérations impérieuses liées à l'intérêt supérieur du public ;*
- d. *en cas de catastrophe, à moins que la sécurité et la santé des personnes concernées n'exigent leur évacuation ; et*
- e. *[lorsqu'] ils sont utilisés comme un moyen de châtement collectif ».*

Dans les situations de violence généralisée, le déplacement interne est arbitraire s'il a été instigué par les dirigeants politiques, les médias ou d'autres acteurs ayant des pouvoirs similaires pour influencer le public.



Si le gouvernement évacue des populations pour les protéger contre des menaces, s'agit-il d'un déplacement arbitraire?

Lorsqu'il existe une menace grave et imminente à l'intégrité physique ou à la vie, les autorités compétentes ont pour obligation de protéger la population sous leur juridiction, y compris dans certaines circonstances en procédant à des évacuations. Cela se produit habituellement dans des cas d'urgence et il devrait s'agir d'une mesure temporaire dans le seul but de garantir la vie et l'intégrité physique de populations qui autrement seraient exposées à des menaces de conflit, de violence ou de catastrophe.

Il n'est pas facile de tout abandonner derrière soi, même dans une situation d'urgence et ceux qui sont chargés d'organiser une évacuation peuvent se trouver confrontés à des personnes qui ne veulent pas suivre leurs ordres ou qui leur résistent activement. Les évacuations, particulièrement si elles sont forcées, doivent respecter les conditions suivantes :

- a. avoir été prévues par la loi ;
- b. être, au vu des circonstances, absolument nécessaires et répondre à une menace grave et imminente mettant en danger la vie ou la santé, et n'être entreprises qu'en l'absence d'aucune alternative moins intrusive pour contrer la menace ; et
- c. être exécutées en respectant pleinement les droits des personnes évacuées.

Les personnes exposées à un risque d'évacuation doivent être dument informées des besoins qui motivent l'évacuation, des procédures qui seront employées et de leur destination prévue afin d'obtenir leur consentement et leur coopération.

Une évacuation ne devrait pas exposer les personnes concernées à de nouveaux risques. Les trajets empruntés pour l'évacuation et les sites de destination ou de transit doivent être sûrs ; les besoins immédiats des personnes évacuées doivent être couverts ; et l'ensemble du processus doit être entrepris dans le respect des droits de l'homme des personnes concernées.



Si le gouvernement procède à des évictions, s'agit-il d'un déplacement arbitraire ?

Au contraire des évacuations, les évictions prennent habituellement place en dehors d'un contexte d'urgence. Les personnes qui risquent une éviction devraient disposer de protection juridique. Pour ne pas constituer un déplacement arbitraire une éviction doit répondre aux conditions suivantes :

- a. avoir été dument autorisée et être menée conformément à la législation applicable ;
- b. être justifiée par des considérations impérieuses liées à l'intérêt supérieur du public ; et
- c. n'être entreprise qu'en tout dernier recours lorsqu'il n'existe aucune alternative viable.

Les procédures encadrant le déplacement au motif d'une éviction devraient prévoir des voies effectives d'inclusion et de recours à l'égard des personnes qui la subisse et, le cas échéant, donner droit à des compensations justes et équitables.

Responsabilité pénale

Rendre le déplacement interne et d'autres délits à l'égard des PDI passibles de sanctions pénales est une mesure particulièrement pertinente en vue d'éviter le déplacement interne et autres abus similaires. La Loi de 2012 du Kenya sur la prévention, la protection et l'assistance des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et des communautés affectées, établit, par exemple, dans sa section 23 :

« (1) Nul ne devra provoquer, aider ou encourager un déplacement arbitraire en perpétrant des actes assimilables à un génocide, un crime contre l'humanité ou un crime de guerre en vertu du droit international et de la loi relative aux crimes internationaux de 2008.

(2) Nul ne devra intentionnellement :

(a) provoquer le déplacement arbitraire d'autres personnes tel que prévu dans la section 6 de la présente loi ;

- (b) empêcher l'accès à des PDI ; porter préjudice à des déplacé internes ;*
- (d) porter préjudice aux personnels humanitaires ;*
- (e) faire obstacle au travail des personnels humanitaires ;*
- (f) entraver la distribution d'assistance humanitaire à l'intention de PDI ;*
- (g) voler, piller ou détruire l'assistance humanitaire destinée aux PDI ;*
- (h) utiliser abusivement ou à mauvais escient l'assistance humanitaire destinées aux PDI ;*
- (i) faciliter ou encourager tout acte ou omission spécifiés dans les paragraphes (a) à (h) ».*

Formuler le contenu

Dans la rédaction d'un instrument national, les juristes et les décideurs politiques peuvent souhaiter :

1. Affirmer ou réaffirmer l'interdiction absolue du déplacement arbitraire et sa qualité de crime passible d'une sanction pénale.
2. Définir les motifs, les conditions et les procédures régissant toute évacuation d'urgence.
3. Définir les motifs, les conditions, les normes et les procédures régissant les évictions.



Qu'est-il entendu par assistance et protection ?

L'assistance est la responsabilité première des gouvernements, et elle concerne la mise à disposition en période de crise d'une aide matérielle et logistique visant à garantir la survie et le maintien de la dignité. L'assistance humanitaire directe inclut habituellement la nourriture, l'eau, les abris, les soins médicaux, l'assainissement et l'éducation. De tels services peuvent être complétés par une assistance indirecte sous la forme d'un soutien à l'infrastructure et d'une amélioration des services essentiels dans les zones touchées par un afflux de PDI, ainsi conçue comme une mesure à court-terme destinée à sauver les vies. Toutefois, les situations de déplacement tendent fréquemment à se prolonger et un soutien au développement adapté aux circonstances peut également être essentiel. Il devrait avoir pour objectif de garantir aux membres des communautés déplacées les moyens d'assurer leur propre subsistance et d'être autosuffisants, afin d'éviter un phénomène de dépendance ou le réduire.

La protection des PDI est toute aussi importante et elle incombe également en premier lieu aux gouvernements. Les gouvernements ont l'obligation de respecter les droits des PDI ; de prévenir et stopper les abus dont elles pourraient faire l'objet, y compris s'ils sont perpétrés par des groupes insurgés ; de lutter contre la discrimination, et ; d'éliminer tous les obstacles qui pourraient les empêcher d'exercer leurs droits, tout particulièrement en établissant un environnement propice au respect des droits et de l'état de droit. La protection et la capacité d'exercer ses droits sont indispensables au développement humain et sont essentiels à la réalisation de solutions durables. Les droits des PDI sont spécifiés en détail dans les Principes directeurs, et la Convention de Kampala impose aux autorités et aux autres entités reconnaissant ces droits les obligations correspondantes.

Questions connexes

 *Existe-t-il une hiérarchie entre les droits des PDI ou sont-ils tous protégés de la même manière en toutes circonstances ?*

■ De manière générale, il n'existe pas de hiérarchie entre les droits des personnes déplacées. Au contraire, les droits de l'homme ont un caractère indivisible. En termes pratiques toutefois, garantir la survie est la priorité absolue pendant la phase d'urgence d'une crise humanitaire, et cela peut signifier que le droit à la vie, à l'intégrité physique, à la nourriture, à l'eau et à l'assainissement, aux abris, aux soins médicaux, à l'éducation et à la protection contre la séparation familiale fasse l'objet d'une priorité. Au-delà de la phase d'urgence, et dans le contexte du retour ou de la recherche de solutions durables, les autres droits des PDI reprennent une importance égale.

L'instrument national devrait insister et faire valoir que son objectif d'ensemble est la restauration et la protection de la gamme entière des droits des PDI, parce que ce qui est prévu par les droits de l'homme est la protection minimale exigée en cas de détresse. Il peut être légitime de souligner l'importance particulière de certains droits au cours de la phase d'urgence, mais la restauration et l'exercice sans discrimination de tous les droits est indispensable à la réalisation de solutions durables.

 *Que signifient les expressions « approche fondée sur les droits » et « approche fondée sur les besoins », et quelles en sont les implications du point de vue d'un instrument national relatif au déplacement interne ?*

■ Une approche fondée sur les droits place les droits des PDI au centre des efforts

d'intervention, alors qu'une approche fondée sur les besoins prend leurs besoins comme point de départ. Ces deux approches ne s'excluent pas mutuellement mais au contraire se renforcent parce que dans la plupart des cas, des besoins spécifiques correspondent à des droits humains équivalents. Si, par exemple, c'est de nourriture que les PDI ont besoin, le droit à la nourriture sera le droit humain correspondant. Ainsi, un instrument national peut parfaitement intégrer des approches fondées sur les droits et sur les besoins.



Que recouvre une assistance humanitaire adéquate ?

Dans le but d'être adéquate l'assistance humanitaire doit :

- a. être disponible en quantité et qualité suffisantes ;
- b. être accessible à toutes les PDI ;
- c. être acceptable pour les destinataires, et tenir compte de questions relatives à leur culture, leur âge, leur sexe et leur diversité ;
- d. être adaptée à l'évolution des besoins en fonction des différentes phases du déplacement.

L'assistance humanitaire devrait être fournie sans discrimination en fonction de besoins ayant fait l'objet d'une évaluation. Si le gouvernement n'est pas en mesure de couvrir ces besoins une fois évalués, faire appel à l'aide internationale peut être une option. Il est possible d'améliorer significativement l'efficacité de la fourniture d'assistance en recourant à des approches participatives ou en s'appuyant sur les communautés.



Comment un instrument national relatif au déplacement interne peut-il promouvoir l'autosuffisance des PDI ?

Le déplacement peut entraver l'exercice des moyens de subsistance traditionnels et rendre les déplacés dépendants de l'assistance humanitaire qui est souvent limitée et très coûteuse surtout s'il s'agit de périodes prolongées. Un instrument national relatif au déplacement interne peut encourager l'autosuffisance des déplacés en abordant différentes questions comme l'accès équitable aux services essentiels, l'éducation primaire et supérieure ainsi que l'acquisition de compétences et la formation professionnelle, mais aussi en créant des programmes d'apprentissage et de moyens de subsistance à petite échelle. Toute initiative de ce type devrait avoir pour objectif de promouvoir l'autosuffisance permanente des PDI comme moyen d'atteindre des solutions durables.

Formuler le contenu

Dans la rédaction d'un instrument national, les juristes et les décideurs politiques peuvent souhaiter :

1. Reconnaître le droit des déplacés interne de solliciter et de recevoir une assistance humanitaire, et de voir leurs droits protégés et respectés.
2. Prendre l'engagement de placer les droits et les besoins des PDI au centre non seulement des décisions mais aussi des efforts d'aide, de reconstruction et de développement.
3. Adopter, chaque fois que possible, des approches participatives et fondées sur les communautés.
4. Intégrer des mesures visant à soutenir l'autosuffisance des PDI.



Qu'est-ce que l'accès humanitaire ?

Lorsqu'une situation de déplacement dépasse les capacités nationales et que les ressources disponibles sont insuffisantes pour couvrir les besoins de toutes les PDI, il peut être nécessaire de faire appel à un soutien extérieur complémentaire provenant des organisations internationales. Ces organisations dépendent de l'État concerné pour obtenir un accès humanitaire au territoire dépendant de sa juridiction et aux zones affectées par le déplacement et apporter ainsi assistance et protection aux personnes déplacées. Un accès de ce type doit être autorisé par l'État ; toutefois, les organisations internationales ont le droit d'offrir leurs services en soutien aux PDI et ces offres devraient être prises en considération de bonne foi et ne pas faire l'objet d'un refus arbitraire.

Questions connexes



Quelles sont les normes internationales qui traitent de l'accès humanitaire ?

Il existe une gamme élargie de traités internationaux pertinents sur cette question de l'accès humanitaire. Le droit international humanitaire, par exemple, exige des États qu'ils permettent et facilitent un accès rapide et sans entrave aux civils dans le besoin en temps de conflit armé. L'obligation au titre de l'article 2 (1) du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels d'assurer le plein exercice des droits de l'homme comprend l'obligation faite à l'État « d'agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique, au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits (...) ». La Convention de Kampala recommande aux autorités nationales de solliciter l'assistance des organisations internationales lorsque les ressources disponibles maximales ne

sont pas suffisantes afin d'assurer la protection et l'assistance des PDI (Article 5 (6)), tout comme le Protocole des Grands Lacs (Article 3 (10)).



Quels sont les principes régissant la fourniture de l'aide humanitaire par les organisations humanitaires internationales ?

Sous réserve des ressources disponibles, les organisations humanitaires internationales fournissent assistance et protection conformément à leurs mandats respectifs et aux principes humanitaires fondamentaux d'humanité, de neutralité, d'indépendance et d'impartialité. Elles devraient poursuivre leurs activités dans le respect de la souveraineté des pays dans lesquels elles opèrent. Le respect des principes humanitaires garantit l'intégrité et la nature apolitique de leur travail.

Obligations des organisations humanitaires internationales (Convention de Kampala Convention, Article 6)

« 1. Les organisations internationales et les agences humanitaires assument leurs obligations au titre de cette convention conformément au droit international et aux lois du pays dans lequel elles opèrent.

2. Dans le cadre de la protection et de l'assistance aux PDI, les organisations internationales et agences humanitaires respectent les droits de ces personnes conformément au droit international.

3. Les organisations internationales et les agences humanitaires sont liées par les principes d'humanité, de neutralité, d'impartialité et d'indépendance des acteurs humanitaires et respectent les normes et codes de conduite internationaux appropriés ».

Formuler le contenu

Dans la rédaction d'un instrument national, les juristes et les décideurs politiques peuvent souhaiter :

1. Reconnaître le droit des organisations humanitaires internationales et des autres organisations d'offrir leurs services pour apporter un soutien aux PDI et s'engager à considérer ces offres en toute bonne foi.
2. S'engager à solliciter l'aide internationale lorsque les capacités nationales sont dépassées et qu'elles ne suffisent pas à couvrir les besoins d'assistance et de protection des PDI.
3. Définir des procédures et des critères transparents et simples visant à accorder rapidement et sans entrave un accès humanitaire aux communautés déplacées.

4. Lever les obstacles administratifs et juridiques susceptibles d'entraver l'accès humanitaire.
5. S'engager à respecter et protéger les personnels humanitaires, leurs moyens de transport et leurs biens contre les attaques, le pillage et toutes autres formes de violence et ce, sans interférer avec les principes humanitaires.



Qu'est-ce qu'une solution durable ?

Les PDI continueront d'avoir des besoins spécifiques ainsi que des vulnérabilités potentielles après la fin d'un conflit ou d'une catastrophe. Le Cadre conceptuel sur les solutions durables pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays de l'IASC, établit qu'atteindre des solutions durables est un processus progressif. Une solution ne peut être qualifiée de durable que lorsque les PDI « n'ont plus besoin d'aide ni de protection spécifiques liées à leur situation de déplacement et qu'ils peuvent jouir de leurs droits de l'homme sans discrimination en raison de leur déplacement ». Des solutions durables peuvent être mises en place en assurant :

- a. une réintégration durable des PDI dans leur lieu d'origine (ci-après désigné « retour ») ;
- b. une intégration locale durable dans les zones où les personnes déplacées ont trouvé refuge (intégration locale) ; ou
- c. une intégration durable dans une autre partie du pays (réinstallation ailleurs dans le pays).

Questions connexes



Devrait-on accorder la priorité à certains types de solution durable ?

Le retour, l'intégration locale ou la réinstallation ailleurs sont des options également valides pour les PDI. Les droits de l'homme leur accordent de choisir librement entre ces trois options dans le cadre de leur droit à la liberté de mouvement et du droit au choix de la résidence. Cela ne signifie pas qu'un gouvernement ne puisse pas promouvoir une option particulière, à condition qu'il laisse aux PDI la possibilité de se décider en faveur d'une autre. Les déplacés ne devraient jamais être forcés de retourner dans leur lieu d'origine ou être contraints d'accepter une autre option d'installation.



Si les PDI retournent dans leur lieu d'origine, cela signifie-t-il qu'elles ont trouvé une solution durable ?

Il n'est pas possible d'affirmer que des PDI ont trouvé une solution durable simplement au motif qu'elles sont rentrées chez elles. Il est nécessaire qu'elles aient pu

se (ré)-intégrer de manière durable ; leurs besoins d'assistance et de protection spécifiquement liés à leur déplacement antérieur doivent avoir été résolus, et ; elles doivent pouvoir exercer leurs droits sans discrimination du fait de leur déplacement.

Peut-on apporter des restrictions au droit de choisir une solution durable?

Le retour, par exemple, peut-il être interdit ?

■ Le droit à la liberté de mouvement et le droit de choisir son lieu de résidence impliquent que les PDI peuvent choisir librement de retourner dans leur lieu d'origine ou décider de vivre n'importe où ailleurs dans le pays. Restreindre le choix des options d'installation est possible uniquement dans des circonstances exceptionnelles prescrites par le droit, à condition qu'il soit absolument nécessaire de protéger la vie, la santé et l'intégrité des personnes concernées, ou qu'il existe une autre justification similaire par son importance et sa légitimité.

De quelle manière les autorités nationales peuvent-elles soutenir au mieux les efforts des PDI en vue de trouver une solution durable ?

■ C'est aux autorités nationales qu'incombe la responsabilité première de soutenir les PDI dans leur recherche d'une solution durable. À ce titre, elles devraient s'assurer que toutes les PDI, y compris les femmes, les enfants et toutes personnes ayant des besoins spécifiques, sont :

- a. en mesure de prendre une décision en toute liberté et en toute connaissance de cause concernant l'option d'installation qu'ils ou elles souhaitent poursuivre ;
- b. capables de participer à la planification et à la gestion de leurs stratégies de solution durable ;
- c. en mesure d'accéder à une assistance et à des services de soutien équitables et pertinents ;
- d. impliqués, chaque fois que possible, dans les processus de paix et de construction de la stabilité.

Les autorités devraient suivre et évaluer avec soins les progrès visant des solutions durables de manière à identifier les obstacles et les écarter.

Quels critères permettent de déterminer dans quelle mesure des solutions durables ont été atteintes ?

■ Les critères suivants permettent de déterminer si des progrès ont été accomplis vers une solution durable pour les PDI :

- a. sécurité et protection à long terme et liberté de mouvement ;

- b. jouissance sans discrimination d'un niveau de vie suffisant ;
- c. accès à l'emploi et aux moyens d'existence ;
- d. dispositifs efficaces et accessibles pour restituer les habitations, les terres, et la propriété ou en compenser la perte.

Dans de nombreux contextes de déplacement, les critères suivants ont également une pertinence particulière :

- a. accès sans discrimination aux documents personnels et autres ;
- b. regroupement familial, possibilité d'établir le sort et de localiser des proches ayant disparus ;
- c. participation sans discrimination aux affaires publiques ;
- d. accès à des voies de recours effectives et à la justice.

Le Cadre conceptuel sur les solutions durables pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays de l'IASC développe plus amplement ces critères.

Formuler le contenu

Dans la rédaction d'un instrument national, les juristes et les décideurs politiques peuvent souhaiter :

1. Reconnaître explicitement la responsabilité première du gouvernement national de faciliter et soutenir des solutions durables.
2. Reconnaître que la recherche de solutions durables est un processus progressif et souvent à long terme qui n'est atteint que lorsque les PDI n'ont plus de besoins de protection et d'assistance spécifiquement liés à leur déplacement et qu'elles peuvent exercer l'ensemble de leurs droits de l'homme sans discrimination.
3. S'engager à respecter et protéger le droit des PDI de prendre des décisions en toute liberté et en toute connaissance de cause concernant leur retour, leur intégration locale ou leur intégration dans une autre partie du pays.
4. Définir des normes et des critères visant à soutenir les PDI au cours du processus devant leur permettre de trouver des solutions durables conformément au Cadre conceptuel sur les solutions durables pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays de l'IASC, et établir des mécanismes permettant de suivre et d'évaluer leurs progrès.
5. Identifier les ministères ou les départements pertinents à l'échelon national et local responsables de la création de conditions propices à la mise en place de solutions durables, et clarifier les mécanismes d'attribution des ressources nécessaires à cet effet.

À propos de l'IDMC

L'Observatoire des situations de déplacements internes (l'IDMC) est le chef de file du suivi et de l'analyse des causes et des effets du déplacement interne et des réponses qui y sont apportées. L'IDMC se bat au nom des millions de personnes qui à travers le monde sont forcées de fuir un conflit, une situation de violence généralisée, des violations des droits de l'homme ou des catastrophes naturelles à l'intérieur de leur propre pays, afin d'obtenir une réponse mieux adaptée au déplacement interne tout en promouvant le respect des droits de l'homme de toutes les personnes concernées.

L'IDMC fait partie du Conseil Norvégien pour les Réfugiés (NRC).

Internal Displacement Monitoring Centre
Norwegian Refugee Council
Chemin de Balxert 7–9
CH-1219 Châtelaine (Geneva)
Tel: +41 22 799 0700, Fax: +41 22 799 0701

www.internal-displacement.org



facebook.com/InternalDisplacement



twitter.com/idmc_geneva

À propos du Projet

En tant que voix prépondérante défendant les droits des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, le Projet Brookings-LSE ne cesse de promouvoir des réponses effectives au déplacement interne au plan national, régional et international et de soutenir activement le travail du Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits de l'homme des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays dans l'exercice de son mandat.

Brookings-LSE Project on
Internal Displacement
The Brookings Institution,
1775 Massachusetts Ave. NW
Washington, DC 20036
www.brookings.edu/idp