



**Personnes déplacées
à l'intérieur de leur propre pays :
responsabilité et action**



Union interparlementaire



Guide a l'usage des parlementaires

Personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays : responsabilité et action



Union interparlementaire



Remerciements

Le présent Guide a été rédigé avec le concours des membres du Comité de l'UIP chargé de promouvoir le respect du Droit international humanitaire. Nous tenons en particulier à remercier M. Andy Wijaya (Président du Comité et parlementaire indonésien), Mme Gabriella Cuevas (parlementaire mexicaine) et Mme Ulrike Karlsson (parlementaire suédoise).

Auteur : M. Mike Asplet

Équipe consultative : M. Chaloka Beyani, M. Walter Kalin, M. Volker Turk, Mme Louise Aubin, Mme Elizabeth Ferris, Mme Rosa da Costa, Mme Greta Zeender, M. Sebastian Albuja et Mme Nina Schrepfer

UIP et HCR :

UIP : M. Anders B. Johnsson, Mme Kareen Jabre et Mme Norah Babic

HCR : M. José Riera et M. Allehone Abebe

Avant-propos

Les populations déplacées à l'intérieur de leur propre pays sont plus nombreuses que jamais. En 2012, les conflits armés, les violences, les violations généralisées des droits de l'homme ont accru de 2,4 millions le nombre total des personnes déplacées, désormais estimé à 28,8 millions. À ce chiffre il faut encore ajouter les quelque 32,4 millions de personnes qui ont été déplacées par des catastrophes naturelles dans 82 pays au cours de cette même année¹ pour avoir une idée du défi effarant auquel le monde se trouve confronté.

Le déplacement interne chronique est devenu la norme dans de trop nombreux pays, souvent dans des parties du monde où les indicateurs du développement sont les plus bas et les niveaux de violence les plus hauts. Cette tendance est nourrie et perpétuée par des tensions interethniques, religieuses ou politiques qui n'ont pas été résolues. Les déplacements sont aussi des circonstances propices aux violations des droits de l'homme tels la torture, le viol, le meurtre, le recrutement forcé d'enfants soldats, les expulsions et les pertes de biens.

Lutter contre ces abus, protéger les citoyens sont des responsabilités que les pays aux prises avec le déplacement interne ont du mal à assumer pleinement. Souvent ces pays connaissent eux-mêmes une grande fragilité politique et leurs institutions publiques ont un poids et des moyens limités. Ils sont confrontés à des questions qui sont essentielles à la résolution des problèmes de déplacement : la primauté du droit, la justice transitionnelle, la réforme du secteur de la sécurité, l'égalité des sexes, le rétablissement des moyens de subsistance, la protection de l'environnement, le logement, la propriété des terres et des biens.

Reconnaître que le déplacement interne n'est pas uniquement un problème humanitaire mais une question cruciale pour les droits de l'homme, la construction de la paix et la stabilité nationale est une étape importante. Cette prise de conscience est particulièrement cruciale dans les pays qui, en sortie de conflit ou en situation de transition, cherchent à construire un avenir démocratique et pacifique. Leur développement – humain, économique et social – en dépend.

¹ IDMC, Global Overview 2012: *People internally displaced by conflict and violence*. [www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/\(httpInfoFiles\)/DB8A259305B071A8C1257B5C00268DDC/\\$file/global-overview-2012.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/(httpInfoFiles)/DB8A259305B071A8C1257B5C00268DDC/$file/global-overview-2012.pdf)

Au cours des 20 dernières années, d'importants progrès politiques ont été réalisés en matière d'aide aux personnes déplacées dans leur propre pays. Des normes internationales, tels les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays², rencontrent une acceptation croissante et sont progressivement intégrées aux lois et politiques nationales.

C'est en Afrique, continent qui abrite près d'un tiers du total des personnes déplacées dans leur propre pays, que les progrès politiques les plus notables ont été réalisés. Le Protocole des Grands Lacs sur la protection et l'assistance à apporter aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et la Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (Convention de Kampala)³, qui définissent tous deux des obligations de protection des personnes déplacées (notamment l'adoption et l'application d'une législation nationale), sont entrés en vigueur. La Convention de Kampala a déjà été ratifiée par 19 pays africains.

Si plus de 25 pays et territoires ont déjà adopté des lois et des politiques sur le déplacement interne, il y a encore beaucoup à faire.

Le présent Guide, réalisé conjointement par le Haut-Commissariat pour les réfugiés et l'Union interparlementaire, est un outil conçu pour vous aider, en votre qualité de parlementaire, à mettre en place une législation adéquate et à assurer son application. Ce faisant, vous remplirez votre mandat de représentant de tous les citoyens, y compris ceux qui sont déplacés. Votre action contribuera à résoudre leurs problèmes et à construire des sociétés démocratiques, fortes et pacifiques, fondées sur le respect des droits de l'homme.

Autre point important, vous veillerez aussi à ce que le Parlement joue son rôle aux côtés de l'État en aidant celui-ci à assumer son devoir de prévention des déplacements et de protection des personnes déplacées. Par cette action, vous contribuerez à résoudre l'un des problèmes humanitaires et développementaux les plus complexes que connaisse le monde actuel.



Anders B. Johansson
Secrétaire général
Union interparlementaire



António Guterres
Haut-Commissaire
Haut-Commissariat des Nations
Unies pour les réfugiés

² E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 février 1998, www.idpguidingprinciples.org/

³ www.africa-union.org/root/au/Documents/Treaties/text/Convention%20on%20IDPs_Fr.pdf

Message

Des millions de personnes sont déplacées dans leur propre pays et vivent dans des conditions effroyables qui se prolongent souvent de longues années. Ces personnes déplacées se retrouvent trop souvent sans protection, incapables de faire valoir leurs droits. La protection prévue par les législations nationales pour ce type de situation est rarement suffisante et la mise en place d'une législation spécifique sur le déplacement interne peut être un remède efficace. De ce fait, les parlements nationaux ont, de par leur fonction législative, un rôle crucial à jouer dans la protection des citoyens déplacés dans leur propre pays. Pour les États parties au Pacte des Grands Lacs ou à la Convention de Kampala de l'Union africaine, la mise en place d'une législation sur le déplacement interne est une obligation internationale. Les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, qui jouissent de la reconnaissance de tous les États du monde, constituent le fondement des réponses législatives nationales. Au-delà des mesures législatives, en leur qualité de responsables politiques, il incombe aux parlementaires de soutenir les populations déplacées et d'agir pour rétablir la paix dans leur circonscription quand surviennent des crises qui causent des déplacements et nécessitent la recherche de solutions durables.

Le présent Guide, publié conjointement par l'Union interparlementaire et le HCR, donne des conseils pertinents qui aideront les parlementaires à traiter au mieux la question du déplacement interne en tant que législateurs et, en tant que responsables nationaux, à contribuer à la suppression des déplacements internes dans leur pays.

Chaloka Beyani
Rapporteur spécial sur les droits de l'homme
des personnes déplacées dans leur propre pays

Table des matières

Remerciements	2
Avant-propos	3
Message	5
Introduction	11
Objet du présent Guide	11
Structure du Guide	12
Autres textes et ouvrages	13
Première partie Les fondements de l'action législative	15
Chapitre premier Comprendre les déplacements de populations	17
Nature et causes des déplacements internes	18
Normes internationales relatives aux personnes déplacées	21
Les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays	23
Les obligations internationales qui sous-tendent les Principes directeurs	27
Normes et conventions régionales	30
Afrique	30
Europe	31
Continent américain	32
Mise en œuvre des normes régionales et internationales au moyen d'une loi sur les personnes déplacées	33
Deuxième partie Le rôle du parlementaire en sa qualité de législateur	37
Chapitre deux Mettre à profit le processus législatif	39
Rôle de la législation dans la réponse nationale aux déplacements internes	41

Manifestation de l'engagement parlementaire	44
Approbation par le Parlement des politiques ou stratégies nationales établies par l'Exécutif	44
Consultations au cours du processus législatif	45
Élaboration et rédaction d'une politique	46
Acteurs clés de l'élaboration d'une loi sur les personnes déplacées ...	50
Chapitre trois Éléments d'une loi sur les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays	55
Considérations générales	56
Nomination d'une autorité nationale (ou d'un coordonnateur) responsable des personnes déplacées	57
Définition des « personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays » dans la législation	58
Non-discrimination	59
Protection contre les déplacements	62
Mécanismes de prévention des déplacements ou de réduction de leurs effets	62
Cas de déplacements inévitables	64
Interdiction des déplacements arbitraires et responsabilité pénale ..	65
Aide et protection en cours de déplacement	66
Solutions durables	72
Voies de recours et accès au système judiciaire	75
Troisième partie Le rôle du parlementaire en sa qualité de responsable politique	79
Chapitre quatre Mobilisation de la société civile	81
Écoute des électeurs : privilégier une méthode de consultation de la base	82
Garantir la participation des personnes déplacées et des populations concernées	85
Sensibilisation	88
Contribution des parlementaires à la sensibilisation	89
Chapitre cinq Contrôle et suivi parlementaires	93
Commissions parlementaires	94
Allocation des ressources et contrôle budgétaire	95

Contrôle dans le cadre des procédures parlementaires habituelles . . .	97
Prévoir et appuyer d'autres modes de contrôle et de suivi	98
Rôles informels de contrôle et de suivi	102
Références utiles	105
Documents de base	105
Traités	106
Organisations	107
Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays	107
Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) . .	107
Union interparlementaire (UIP)	108
Bureau de la coordination des affaires humanitaires	109
Stratégie internationale de prévention des catastrophes (Nations Unies)	109
Comité international de la Croix-Rouge (CICR)	110
Service commun de profilage des déplacés (JIPS)	111
Projet Brookings-LSE sur le déplacement interne	111
Observatoire des situations de déplacement interne (IDMC)	112
Annexe I Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays	113
Introduction : portée et objet	113
Titre I – Principes généraux	114
Titre II – Principes relatifs à la protection contre le déplacement . .	115
Titre III – Principes relatifs à la protection au cours du déplacement	117
Titre IV – Principes relatifs à l'aide humanitaire	122
Titre V – Principes relatifs au retour, à la réinstallation et à la réintégration	123
Annexe II Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (« Convention de Kampala »)	125
Préambule	125
Dispositions	127
Dispositions finales	140

Introduction

Objet du présent Guide

Les personnes contraintes de quitter leur foyer en raison d'un conflit, de violations des droits de l'homme ou de catastrophes sont déracinées à tous points de vue, même si elles restent dans leur pays. Elles laissent derrière elles leurs biens et leurs moyens d'existence et, souvent, elles sont séparées de leur famille et de leur groupe social.

L'expérience a montré que les lois en place – qui n'ont généralement pas été conçues pour des situations de crise humanitaire – ne permettent que rarement de faire face aux problèmes soulevés par les déplacements de populations au sein de leur propre pays.

Le présent Guide a pour objet d'aider les parlementaires à élaborer des textes de loi sur la question des personnes déplacées. Étant donné la situation d'extrême vulnérabilité dans laquelle se trouvent les personnes déplacées, il appartient à l'État (et, par extension, au Parlement) d'établir un cadre législatif qui garantisse leurs droits.

En leur qualité de législateurs et de responsables politiques nationaux, ce sont les parlementaires qui ont le pouvoir d'établir ce cadre législatif. C'est donc à eux que s'adresse le présent Guide, afin de les aider :

- à rédiger un projet de loi sur les personnes déplacées à soumettre au Parlement (les parlementaires présentant une proposition de loi en leur nom propre pourraient être particulièrement impliqués dans le processus de rédaction et de définition des réglementations) ;
- lorsqu'ils sont ministres, à orienter les responsables, les rédacteurs et les fonctionnaires à élaborer la législation sur les personnes déplacées, et à revoir les documents d'information et les textes préparatoires ;
- à revoir, commenter ou défendre un projet de loi, soit en tant que membres d'une commission parlementaire, soit en tant qu'initiateurs d'initiatives prises pour faire aux déplacements de populations ;
- à contribuer au travail législatif en leur qualité de représentants des électeurs, parmi lesquels il peut y avoir des personnes déplacées et des groupes sociaux touchés par les déplacements de populations ; et

- à associer activement la société civile, les personnes déplacées et les groupes concernés au travail législatif.

Le présent Guide, ainsi que divers autres textes et ouvrages mentionnés dans la suite de ce document donnent aux parlementaires les outils nécessaires pour s'acquitter de cette tâche difficile qu'est la rédaction d'un texte de loi complet et pertinent de nature à prévenir les déplacements de populations, à aider et protéger les personnes déplacées et à leur apporter des solutions durables – autrement dit, pour remplir la fonction qui incombe à l'État de protéger les populations.

Structure du Guide

Ce Guide est divisé en trois parties et cinq chapitres :

Première partie : Fondement de l'action législative

Le chapitre premier sert d'introduction sur les déplacements de populations et leurs causes, et traite des normes régionales et internationales sur lesquelles toute loi nationale devra se fonder.

Deuxième partie : Le rôle du parlementaire en sa qualité de législateur

Les chapitres deux et trois proposent des suggestions concrètes que les parlementaires sont invités à prendre en considération dans l'élaboration de lois sur les personnes déplacées. Dans le chapitre deux, on décrit la procédure que devront suivre les parlements, leurs commissions et leurs membres et dans le chapitre trois, on passe en revue les principaux éléments et notions qui doivent normalement figurer dans un texte de loi sur les personnes déplacées.

Troisième partie : Le rôle du parlementaire en sa qualité de responsable politique

Les chapitres quatre et cinq portent principalement sur les fonctions dont s'acquittent les parlementaires en dehors de leur rôle législatif proprement dit. Le chapitre quatre traite des relations que les parlementaires entretiennent avec leurs électeurs et avec les acteurs de la société civile, qui peuvent jouer un rôle important dans l'élaboration des textes sur les personnes déplacées. Enfin, le chapitre cinq parle des possibilités qui s'offrent aux parlementaires pour continuer à participer à la protection des personnes déplacées une fois la loi adoptée, et veiller efficacement à son application.

Tout au long du présent Guide, des encadrés donnent des exemples, des informations plus ciblées et indiquent les points essentiels à retenir. Chaque chapitre se termine par un résumé succinct et un récapitulatif de ces points essentiels.

Autres textes et ouvrages

En complément du présent Guide, on trouvera des informations, en particulier pour les collaborateurs des parlementaires, dans un certain nombre de textes pertinents :

- Les **Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays** (désignés sous le nom de « Principes directeurs ») constituent un cadre internationalement reconnu sur la question des personnes déplacées. On en trouvera une description précise au chapitre deux.
- La **Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique** (« Convention de Kampala ») est un traité régional important, qui énonce les obligations des États parties face aux déplacements de populations (la Convention est décrite au chapitre deux). C'est un document qui peut servir d'inspiration à des initiatives similaires dans d'autres régions du monde.
- **La protection des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays : Manuel à l'intention des législateurs et des responsables politiques** (« Manuel sur la protection des personnes déplacées ») est un ouvrage général, publié par l'institut Brookings en 2008 qui décrit les divers aspects de l'aide et de la protection des personnes déplacées, en se fondant sur une expérience riche, de nombreux travaux de recherche et sur les bonnes pratiques. Cet ouvrage est une référence indispensable au travail législatif dans ce domaine.
- **Instruments nationaux sur le déplacement interne : Guide d'élaboration** (*National Instruments on Internal Displacement: A Guide to their development* – disponible en anglais seulement), publié en 2013 par le projet Brookings-LSE sur le déplacement interne, l'Observatoire des situations de déplacement interne (IDMC) et le Conseil norvégien pour les réfugiés. Cette brochure à l'usage des praticiens guide les pouvoirs publics et autres responsables tout au long du processus d'élaboration d'instruments nationaux (abrégé ci-après en « Guide pratique »).
- Le **Cadre conceptuel du Comité permanent interorganisations pour des solutions durables pour les personnes déplacées** (« Cadre conceptuel » – en anglais seulement) indique la marche à suivre pour apporter des solutions durables et fournit des points de référence permettant de mesurer la pérennité desdites solutions.



Première partie

Les fondements de l'action législative



Chapitre premier

Comprendre les déplacements de populations

Suite à un déplacement de populations, des citoyens et résidents habituels d'un pays se retrouvent dans des situations d'extrême vulnérabilité. Les personnes déplacées fuient un conflit, une catastrophe ou la violence et tandis qu'elles se déplacent, leur sécurité est souvent menacée. Les femmes sont souvent la proie de mauvais traitements et d'actes d'exploitation sexuelle, surtout si elles voyagent seules. Il arrive que des enfants soient enlevés, deviennent la cible de trafiquants, soient enrôlés de force dans une armée ou, s'ils voyagent seuls, qu'ils ne soient pas à même de se procurer les biens de première nécessité et ne puissent pas survivre.

Témoignage : Zamzam M. Deg Ahmed – Mogadiscio (Somalie)

« Je n'ai pas vu mon mari depuis 12 mois. Des hommes avec des masques sur le visage sont entrés chez nous pendant la nuit. Ils le cherchaient. Ils ne l'ont pas trouvé. Il se cachait sous le lit. Après leur départ, il est sorti de la maison. C'est la dernière fois que je l'ai vu.

Nous avons fui, de bon matin, après la prière. Sur la route, des hommes masqués ont tiré sur nous. Ils ont arrêté notre camion et nous ont entraînés dans les buissons. Ils nous ont ordonné de sortir et de laisser toutes nos affaires. J'étais inquiète pour ma fille. Elle avait 14 ans et je craignais qu'elle soit violée.

Maintenant que nous sommes arrivées dans un endroit calme, je m'inquiète de l'avenir de mes enfants. Je me demande dans quelles conditions ils vont grandir, s'ils seront capables de se prendre en charge et de s'occuper de moi. »

Où que les personnes déplacées décident de s'installer, leurs besoins sont souvent gravement négligés. Il arrive qu'il n'y ait tout simplement ni abri, ni eau, ni vivres dans les endroits où elles peuvent se réfugier. Même lorsque ces choses élémentaires sont présentes, la soudaine affluence dans une région déjà peuplée peut entraîner des discriminations et de nouveaux abus. En outre, les personnes déplacées qui n'ont pas de papiers d'identité – qu'ils aient été perdus ou laissés sur place – peuvent se voir refuser l'accès aux services publics. Il peut arriver que des personnes handicapées, des personnes âgées et des femmes enceintes n'aient pas accès aux soins de santé. De même, lorsque l'éducation est fondée sur des critères de résidence, les populations déplacées peuvent ne pas y avoir

accès. Il arrive aussi qu'il soit difficile de trouver du travail – et donc de gagner de l'argent – pour les résidents des communautés d'accueil et, *a fortiori*, pour les personnes déplacées, autant d'éléments qui peuvent avoir un coût physique et psychique énorme pour les personnes concernées.

Si chacun vit cette expérience de manière extrêmement personnelle, les déplacements de population concernent toujours un grand nombre de personnes. Des conflits armés et des violences ont engendré des déplacements de populations, à un degré plus ou moins important, dans une cinquantaine de pays. De même, inondations, tempêtes, séismes et autres catastrophes naturelles peuvent amener des dizaines de millions de personnes à devoir compter sur l'aide et la protection des autorités nationales.

Les déplacements de populations peuvent donc aussi avoir des conséquences catastrophiques pour les États, qui ne sont pas nécessairement en mesure d'aider et de protéger des populations auparavant autonomes ou ne disposent pas forcément des infrastructures nécessaires. Enfin, les endroits où les personnes déplacées se réinstallent sont généralement mal préparés et sous-équipés pour faire face à cet afflux soudain de population et les déplacements de grande ampleur peuvent déstabiliser des régions entières et entraîner de graves problèmes sécuritaires et humanitaires.

Nature et causes des déplacements internes

Des définitions officielles des groupes qui ont le plus besoin d'aide et de protection ont permis aux pouvoirs publics de s'attaquer aux problèmes. Les Annotations aux Principes directeurs définissent les déplacements de personnes à l'intérieur de leur propre pays comme « le mouvement, l'évacuation ou la réinstallation involontaires ou forcés des personnes ou groupes de personnes à l'intérieur des frontières internationalement reconnues d'un État ». D'après cette définition, le déplacement de population est donc un *processus*, qui se déroule en trois temps :

- **l'avant-déplacement**, où l'État doit mettre l'accent sur *la prévention* des causes susceptibles de mener à un déplacement ;
- **le déplacement lui-même**, durant lequel l'État doit se concentrer sur *l'aide et la protection des personnes déplacées* et des groupes sociaux concernés et prendre des mesures pour remédier aux causes du déplacement ; et

- **L'après-déplacement**, moment où les circonstances à l'origine du déplacement ont disparu et où l'accent doit être mis sur l'élaboration de *solutions durables* pour les personnes déplacées, sur le développement et l'aide humanitaire et sur la mise en place de conditions d'existence durables.

Ces trois phases ne sont pas indépendantes les unes des autres. Le but en les distinguant ici est de fournir un cadre souple pour définir les priorités. Dans bien des cas, les différentes phases se chevauchent. En effet, certaines populations peuvent rester déplacées pendant un certain temps, alors que d'autres sont être prêtes à regagner leur lieu d'origine (ou à s'établir ailleurs, voire à s'intégrer sur place).

Les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays se trouvent en situation de déplacement. Conformément aux définitions qui figurent dans les traités et dans les lois nationales, elles se caractérisent par deux choses :

- ce sont des individus qui ont été forcés ou contraints de quitter leur foyer ou leur lieu de résidence habituel ; et
- qui n'ont pas franchi les frontières internationalement reconnues d'un État (ce qui signifie qu'ils sont restés dans leur pays).

Personnes déplacées : définition

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.

Introduction, Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays ; Convention de Kampala, article 1.k).

Personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays : s'entend également des personnes ou groupes de personnes forcés ou contraints à fuir ou à quitter leur foyer ou leur lieu de résidence habituel, notamment en raison de projets de développement de vaste envergure ou pour en éviter les effets, et qui n'ayant pas franchi les frontières internationalement reconnues d'un État.

Protocole sur la protection et l'assistance à apporter aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, Article 1.5).

Il convient donc de faire une distinction entre les personnes déplacées et les réfugiés dont la protection est garantie par des mécanismes internationaux. Conformément à la définition qui figure dans les instruments pertinents, les réfugiés sont, contrairement aux personnes déplacées, des personnes qui *ont* franchi les frontières internationales et ne peuvent plus compter sur la protection de leur pays d'origine. Les personnes déplacées n'ayant pas quitté leur pays d'origine, elles ont droit à la protection des autorités de ce dernier. C'est donc aux pouvoirs publics nationaux qu'il appartient d'en assurer la protection.

La notion de « personne déplacée à l'intérieur de son propre pays » ne s'accompagne pas d'un statut juridique particulier comme celui des « réfugiés ». L'expression qui désigne ces personnes ne fait que décrire leur situation. Elle s'applique à toute personne forcée de quitter son foyer, quelle qu'en soit la raison, mais qui relève toujours de la compétence de l'État. Cette définition englobe donc :

- les *ressortissants du pays* déplacés sur le territoire national ;
- les *non-ressortissants*, ou apatrides, ayant leur résidence habituelle dans le pays et déplacés sur le territoire (« résidents habituels »).

Les déplacements de populations résultent généralement des causes suivantes :

- **conflit armé**, d'après la définition du droit humanitaire international, il s'agit de situations où des populations sont victimes ou risquent d'être victimes d'attaques. Cela comprend les conflits armés entre États et les conflits armés entre l'État et des acteurs non étatiques ou entre acteurs non étatiques ;
- **situation de violence généralisée** d'une intensité ou d'un niveau n'atteignant pas ceux d'un conflit armé tel que défini par les Conventions de Genève de 1949 et leurs deux Protocoles additionnels ;
- **catastrophes naturelles ou anthropiques** – phénomènes rapides et, dans certains cas, catastrophes à évolution lente, telles que celles provoquées par les effets du changement climatique ;
- **violations des droits de l'homme** visant délibérément certaines populations susceptibles de fuir pour assurer leur sécurité et se mettre à l'abri ;
et

- **activités de développement ou de protection de l'environnement** – activités consistant à mettre en place des infrastructures ou d'autres projets d'envergure qui peuvent nécessiter le déplacement des résidents locaux.

Déplacements dus au développement

Quoique reconnaissant la nécessité de déplacements dus au développement dans un nombre de cas très limités, les normes internationales imposent des procédures particulières lorsque ces déplacements sont inévitables.

En vertu du sixième Principe directeur, les déplacements « qui se produisent 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 » doivent être interdits.

L'article 10 de la Convention de Kampala dispose que les États « préviennent, dans la mesure du possible, le déplacement provoqué par les projets réalisés par les acteurs publics ou privés » et exige que « les acteurs publics ou privés explorent toutes les alternatives réalisables sur la base de l'entière information et consultation des personnes susceptibles d'être déplacées en raison de projets ».

Enfin, le Protocole des Grands Lacs sur les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays exige, en son article 5.1), que les États « veillent à ce que les déplacements dus à des projets de développement de vaste envergure soient justifiés par des considérations impérieuses liées à l'intérêt supérieur du public et au développement » et précise : « Les États veillent par conséquent à ce que toutes les autres possibilités de développement soient étudiées pour éviter tout déplacement dû à des projets de développement ».

Normes internationales relatives aux personnes déplacées

Quelle que soit la cause du déplacement, les difficultés propres aux personnes déplacées sont nombreuses et complexes :

- l'abandon du domicile crée le besoin immédiat d'un abri temporaire et, selon la durée du déplacement, la nécessité d'un accès à un logement semi-permanent, voire permanent, ailleurs que chez soi. Après le déplacement, au retour des personnes déplacées, des mécanismes leur permettant de récupérer leur habitation, leurs terres et leurs autres biens, et de régler pacifiquement les litiges peuvent s'avérer nécessaires ;
- il se peut que les personnes déplacées aient perdu leurs papiers d'identité ou que ceux-ci aient été détruits. C'est un problème récurrent dans ce type de situation qui peut leur fermer l'accès à différents services publics et les



© S. Modjalal/UNHCR

Civils congolais chargés de leurs effets personnels fuyant les affrontements récents entre les forces armées congolaises et le groupe rebelle M23 récemment constitué, près de Rutshuru, dans la Province du Nord-Kivu, dans l'est de la République démocratique du Congo, 21 mai 2012.

empêcher d'exercer leurs droits civils, notamment le droit de faire appel à la justice ou de participer à la vie politique et de voter. Il est donc important de prévoir des mécanismes leur permettant de remplacer facilement les papiers perdus ou détruits; en aucun cas il ne doit être exigé des personnes déplacées qu'elles retournent chez elles pour refaire une carte d'identité ou un autre document du même genre;

- le réseau social et le noyau familial des personnes déplacées auront peut-être été morcelés, voire détruits. S'ils ne sont pas accompagnés, les personnes âgées et les enfants sont particulièrement exposés à l'exploitation et à la discrimination et, à la difficulté de surmonter le traumatisme du déplacement, s'ajoute celle de ne pas avoir de réseaux là où ils s'installent;
- les femmes sont particulièrement vulnérables, en particulier lorsqu'elles voyagent seules, ou lorsqu'elles sont à la tête de la famille, un rôle qui, parfois, ne leur est pas reconnu;

- les personnes déplacées n'ont pas nécessairement accès à l'emploi (et n'ont pas de moyen de gagner leur vie), ce qui signifie qu'elles ne peuvent pas acheter de la nourriture et avoir accès à des services élémentaires;
- enfin, les besoins des personnes déplacées en matière de santé sont souvent importants, d'autant plus que ces personnes n'ont pas un accès suffisant aux installations sanitaires et aux services médicaux.

Les normes régionales et internationales, en particulier dans le domaine des droits de l'homme, du droit humanitaire et du droit pénal, posent la base des droits des personnes déplacées et des moyens pour les faire respecter et résoudre les problèmes rencontrés par ces personnes. La transposition de ces normes dans la législation nationale aura un effet positif pour les personnes déplacées. La plupart de ces normes, énoncées dans les traités régionaux et internationaux, sont contraignantes pour les États qui doivent les transposer dans leur législation. Le Protocole sur la protection et l'assistance à apporter aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (Protocole des Grands Lacs) prévoit, par exemple, la transposition dans la législation de tous les États membres des Principes directeurs sur les personnes déplacées (article 2). Ces normes sont donc une référence clé et il est important qu'elles soient prises en compte, ou même intégrées, dans la législation nationale sur les personnes déplacées.

Les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays

Les Principes directeurs sont devenus la base de la réglementation internationale en ce qui concerne les personnes déplacées. Soumis à la Commission des droits de l'homme de l'ONU pour la première fois en 1998, ces principes ont été élaborés par l'ancien Représentant spécial du Secrétaire général de l'ONU chargé de la question des personnes déplacées qui a passé plusieurs années à les préparer avec l'aide d'un comité d'experts juridiques. Depuis, un certain nombre d'organismes internationaux ont mis en évidence l'importance de ces principes qui constituent la norme internationale dans ce domaine. En 2005, les chefs d'État et de gouvernement réunis au Sommet mondial ont unanimement qualifié les Principes directeurs de « cadre international important pour la protection des personnes déplacées », ce que l'Assemblée générale des Nations

Nous considérons que les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays constituent un cadre international important pour la protection des personnes déplacées, et nous sommes résolus à prendre des mesures concrètes pour renforcer cette protection.

.....
Document final du Sommet mondial de 2005, para. 132

Unies et le Conseil des droits de l'homme de l'ONU ont réaffirmé à plusieurs reprises de manière unanime (UNGA A/RES/66/165, para. 12 (2012); A/HRC/RES/23/8 (2013), para. 12). En outre, ces principes ont été reconnus par des organes régionaux tels que le Conseil de l'Europe, l'Organisation des États américains et l'Union africaine. En Afrique, le Protocole sur la protection et l'assistance à apporter aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays requiert leur transposition dans la législation nationale et la Convention de Kampala s'en inspire. Par ailleurs, un nombre croissant de pays élaborent leur législation et leurs politiques nationales relatives aux personnes déplacées sur la base des Principes directeurs. Il arrive aussi que les tribunaux nationaux et internationaux les invoquent dans leurs décisions.

Les Principes directeurs reposent sur trois éléments fondamentaux :

- ils reflètent le droit international;
- ils affirment que c'est en premier lieu aux autorités nationales qu'il appartient d'assister et de protéger les personnes déplacées; et
- ils ne sont pas discriminatoires :
 - les personnes déplacées ont les mêmes droits et libertés que les personnes qui ne le sont pas, mais doivent être assistées et protégées en fonction de leurs besoins propres; elles ne doivent pas faire l'objet de discriminations en raison de leur situation de personnes déplacées; et
 - les Principes directeurs s'appliquent à toutes les personnes déplacées, sans distinction d'aucune sorte. Certains groupes (par exemple les enfants, les personnes âgées, les femmes ou les personnes handicapées) peuvent avoir besoin d'une aide et d'une protection spéciales.

Les Principes directeurs traitent de chacune des trois phases du déplacement interne. S'agissant de la phase de prévention des causes, ils disposent que :

- les États doivent prévenir et éviter les situations de nature à entraîner des déplacements de personnes (**Principe 5**);
- chaque être humain a le droit d'être protégé contre un déplacement arbitraire (**Principe 6**);
- lorsque le déplacement est inévitable, toutes les garanties doivent être mises en place pour en limiter les effets (**Principe 7**);

- il ne devrait jamais être procédé à un déplacement de population en violation des droits à la vie, à la dignité, à la liberté et à la sécurité (**Principe 8**) ; et
- les États ont l'obligation particulière de protéger contre le déplacement les populations qui ont vis-à-vis de leurs terres un lien de dépendance ou un attachement particulier (**Principe 9**).

Au moment du déplacement, les Principes directeurs réaffirment que les personnes concernées doivent pouvoir jouir de l'ensemble des droits protégés par le droit international tels qu'énumérés ci-après. C'est aux autorités nationales qu'incombe en premier lieu la responsabilité de protéger les personnes déplacées et de leur prêter assistance, dans les régions où elles sont les plus vulnérables.

Droits fondamentaux des personnes déplacées énoncés dans les Principes directeurs

Droit	Principes applicables
Droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne, et à la protection contre la violence	Principes 10, 11 et 12
Droit à l'alimentation	Principe 18
Droit à l'eau et à des installations sanitaires	Principe 18
Droit à un logement adéquat	Principe 18
Droit à l'aide médicale et aux soins de santé	Principes 18 et 19
Droit à la propriété et à la protection contre les atteintes à la propriété	Principes 21 et 29
Liberté de mouvement	Principes 14, 15 et 28
Droit d'être reconnu comme une personne devant la loi	Principe 20
Droit à la vie familiale et à l'unité de la famille	Principes 16 et 17
Droit à l'éducation	Principe 23
Droit au travail et à un niveau de vie suffisant	Principes 18 et 22
Droit à la liberté d'expression, à la liberté de pensée, de conscience, de religion ou de conviction	Principe 22
Droit de prendre part aux affaires publiques de la nation	Principes 22 et 29
Droit à une aide humanitaire	Principes 3 et 25

On trouvera des explications détaillées sur la signification de ces droits et sur la manière de les traiter dans la législation au chapitre trois.

Enfin, les Principes directeurs disposent qu'au lendemain d'un déplacement de population, les personnes concernées devraient se voir proposer des solutions

durables. La responsabilité qui incombe en premier lieu aux États de fournir des solutions durables comprend un certain nombre d'éléments importants :

- les personnes déplacées ont le droit de décider si elles souhaitent regagner leur foyer ou s'installer dans une autre partie du pays (ce qui inclut leur intégration dans les communautés qui les accueillent) (**Principe 28**) ;
- les autorités doivent faire des efforts particuliers pour que les personnes déplacées puissent participer à la planification et à la gestion de solutions durables à leurs difficultés (**Principe 28**) ;
- il ne doit pas y avoir de discrimination contre les personnes déplacées qui ont regagné leur foyer ou se sont réinstallées ailleurs ; les personnes déplacées ont le droit, en particulier, de participer aux affaires publiques et d'accéder aux services publics (**Principe 29**) ;
- les autorités doivent aider les personnes déplacées à recouvrer les possessions qu'elles ont perdues ou, lorsque ce recouvrement n'est pas possible, leur proposer des systèmes d'indemnisation (**Principe 29**) ; et
- les autorités doivent permettre aux organisations humanitaires et de développement d'accéder librement et rapidement aux endroits où leur aide est nécessaire pour que les personnes déplacées puissent regagner leur foyer, se réinstaller ailleurs et s'intégrer ou se réintégrer dans leurs communautés d'origine ou d'accueil (**Principe 30**).

Témoignage : Doris Berrío – Carthagène (Colombie)

« Un groupe armé est arrivé dans le quartier, a rassemblé les habitants et nous a annoncé qu'il prenait le contrôle de la zone. Ceux qui n'étaient pas " avec eux " devaient s'en aller. Nous sommes allés à Carthagène pour repartir de zéro. Nous avons commencé à organiser des ateliers de femmes sur les droits de l'homme. En Colombie, tous ceux qui défendent les droits de l'homme sont persécutés. Depuis que nous avons lancé ce projet, nous avons reçu de nombreuses menaces.

L'année dernière, le plus jeune de mes fils est retourné à Carthagène pour voir notre maison. Le 31 octobre 2009, mon fils Jair a été attiré hors de la maison et assassiné. Comme le groupe armé ne pouvait pas arrêter mon travail, il a fait assassiner mon fils en toute impunité, simplement pour m'atteindre moi.

Mon rêve est d'avoir une maison. Mon rêve est de trouver la justice : obtenir réparation, obtenir la vérité, et la condamnation des meurtriers de mon fils. »

Les obligations internationales qui sous-tendent les Principes directeurs

Les Principes directeurs énoncent les normes juridiques internationales applicables au cas des personnes déplacées. Ils tiennent leur force de l'acceptation quasi-universelle des traités sur lesquels ils sont fondés. Les domaines du droit dont les Principes directeurs tirent leur essence sont au nombre de trois : le droit international relatif aux droits de l'homme, le droit humanitaire international et le droit pénal international.

Le droit international relatif aux droits de l'homme est un ensemble intégré de droits et d'obligations associés à la responsabilité des États envers les individus vivant sur leur territoire. Les droits les plus importants en ce qui concerne les déplacements de populations sont énoncés dans les deux principaux traités de droits de l'homme, à savoir :

- le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui traite de la vie, de la liberté et de la sécurité de la personne, ainsi que des droits associés à la participation à la vie publique nationale ; et
- le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, qui porte sur les droits relatifs à la famille, à l'éducation, au travail, au logement, à la nourriture, à l'habillement et aux soins de santé.

D'autres traités internationaux de droits de l'homme présentent également un intérêt pour l'aide et la protection des personnes déplacées. Ce sont la Convention sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes et la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant.

Amener les droits de l'homme au Kenya

Un des éléments fondamentaux de l'application des traités relatifs aux droits de l'homme est l'obligation de présenter des rapports et de répondre aux rapports des organes chargés de veiller à leur application. Ces organes se composent d'experts internationaux qui ont les compétences requises pour examiner le cadre juridique en vigueur dans le pays par rapport aux normes internationales, et formuler les recommandations nécessaires.

En 2005 et en 2012, le Comité des droits de l'homme chargé de s'assurer du respect du Pacte international relatif aux droits civils et politiques a demandé au Kenya de se doter d'une politique et d'une législation relatives aux personnes déplacées « à titre prioritaire ». Un projet de texte a été rédigé et en décembre 2012, le Parlement du Kenya a adopté une loi générale sur les personnes déplacées couvrant tous les aspects des déplacements de populations.

En vertu de ces instruments, les États ont le devoir de **protéger** et de **respecter** les droits individuels, et de **veiller** à ce que les personnes déplacées puissent jouir de ces droits.

Dans les situations de conflit armé, le droit international humanitaire (DIH) s'applique lui aussi. Les personnes déplacées sont considérées comme des civils, de sorte que les protections prévues pour les civils sont également valables pour ces personnes. Les principales sources du DIH sont les quatre Conventions de Genève de 1949 et leurs deux Protocoles additionnels de 1977, qui prévoient des protections étendues pour les civils (dont font partie les personnes déplacées), ainsi que leurs biens ou « objets ». Parmi les obligations découlant du DIH figurent notamment :

- l'interdiction de lancer des attaques contre des civils et leurs objets ;
- l'interdiction de procéder à des déplacements forcés hormis lorsque des impératifs militaires ou la sécurité des civils eux-mêmes l'exigent ; et
- l'obligation d'autoriser l'accès libre, rapide et sans entrave des envois de secours.



Irise Alyu, son mari Noor et leur sept enfants devant leur abri au camp pour personnes déplacées d'Al Adala à Mogadiscio (Somalie) le 13 août 2011.

Règles du droit international humanitaire coutumier applicables aux populations déplacées

Outre les mesures générales applicables aux civils, le CICR a répertorié les règles du droit international coutumier ci-après, qui s'appliquent spécialement aux populations déplacées :

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.

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. (S'applique aux conflits armés non internationaux.)

Règle 130

Les États ne peuvent déporter ou transférer une partie de leur population civile dans un territoire qu'ils occupent. (S'applique aux conflits armés internationaux.)

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. (S'applique à tous les conflits.)

Règle 132

Les personnes déplacées ont le droit de regagner volontairement et dans la sécurité leur foyer ou leur lieu de résidence habituel dès que les causes de leur déplacement ont cessé d'exister. (S'applique à tous les conflits.)

Règle 133

Les droits de propriété des personnes déplacées doivent être respectés. (S'applique à tous les conflits.)

CICR, Étude sur le droit international humanitaire coutumier (2005)

Enfin, le droit pénal international consiste notamment à poursuivre pénalement les personnes qui prennent part à des actes réprimés par le droit international. Le Statut de Rome de la Cour pénale internationale (CPI) définit le crime de génocide (art. 6), les crimes contre l'humanité (art. 7) et les crimes de guerre (art. 8). Les États parties au Statut sont tenus d'inscrire ces actes dans leur législation nationale parmi les crimes réprimés et d'en poursuivre activement les auteurs, où qu'ils se produisent. La CPI intervient, mène l'enquête et poursuit les personnes soupçonnées de ces crimes quand les États n'ont pas la capacité ou pas la volonté de le faire.

Le déplacement forcé de population peut être considéré comme un crime

« Le déplacement de la population civile ne pourra pas être ordonné pour des raisons ayant trait au conflit sauf dans les cas où la sécurité des personnes civiles ou des raisons militaires impératives l'exigent. Si un tel déplacement doit être effectué, toutes les mesures possibles seront prises pour que la population civile soit accueillie dans des conditions satisfaisantes de logement, de salubrité, d'hygiène, de sécurité et d'alimentation. »

Art. 17, Protocole II additionnel aux Conventions de Genève

Est un crime contre l'humanité :

La déportation ou le transfert forcé de population, qui désigne « 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 ».

Art. 7.2)d), Statut de Rome de la Cour pénale internationale

Est un crime de guerre :

« 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), Statut de Rome de la Cour pénale internationale

Normes et conventions régionales

Les normes et conventions régionales fournissent une base supplémentaire pour l'élaboration de la législation, dans la mesure où elles reflètent les approches et les besoins régionaux. C'est pourquoi il est important, dans l'élaboration des lois nationales, que les parlementaires tiennent compte non seulement des normes internationales, mais aussi des normes régionales qui s'appliquent à leur pays.

Afrique

La Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (Convention de Kampala) de 2009 est entrée en vigueur en 2012. Elle est largement inspirée des Principes directeurs et affine en particulier les principes portant sur la responsabilité première de l'État et la non-discrimination face aux déplacements de populations. La Convention de Kampala couvre toutes les phases du déplacement :

➤ ses articles 4 et 10 prévoient la *prévention* des déplacements ;

- ses articles 5 à 9 prévoient la *protection et l'assistance* au moment du déplacement; et
- ses articles 11 à 13 prévoient des *solutions durables*.

Le Pacte sur la sécurité, la stabilité et le développement dans la Région des Grands Lacs, adopté en 2006 et entré en vigueur en 2008, est assorti de deux protocoles qui traitent des questions de déplacements de populations : le Protocole sur la protection et l'assistance à apporter aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et le Protocole sur les droits de propriété des personnes de retour.

Le Protocole sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées fait obligation à ses États parties « [d']adopter et [de] mettre en œuvre les Principes directeurs comme cadre régional permettant d'offrir une protection et une assistance aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays dans la Région des Grands Lacs ». Le Protocole a pour objectif d'établir le « cadre juridique » d'incorporation des Principes directeurs dans les législations nationales. Les États sont tenus de prévenir les déplacements arbitraires de populations, de s'attaquer aux causes profondes du déplacement et d'en atténuer les conséquences; d'assurer une protection et une assistance aux communautés d'accueil; de veiller à la sécurité des personnes déplacées et à leur approvisionnement en eau et en vivres; et de s'assurer qu'elles aient des conditions satisfaisantes de logement et d'hygiène. Ce texte prévoit la protection générale des droits des personnes déplacées et la mise en place d'un mécanisme régional pour assurer le suivi de la protection des personnes déplacées.

Le **Protocole sur les droits de propriété** vise à ce que la propriété soit garantie à tous les groupes, y compris aux conjoints et aux enfants des rapatriés. Il renferme une obligation d'indemnisation en cas de perte et décrit les systèmes de recouvrement des biens.

Europe

Dans sa recommandation 1631 (2003) sur les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays en Europe et sa recommandation 6 (2006) aux États membres relative aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, le Conseil de l'Europe recommande à ses membres de suivre les Principes directeurs dans l'élaboration de la législation et des programmes en faveur des personnes déplacées. En outre, le Conseil de l'Europe insiste sur les points suivants :

- les personnes déplacées ne doivent pas faire l'objet de discrimination en raison de leur déplacement ;
- les minorités nationales et les groupes vulnérables doivent bénéficier d'une attention particulière ;
- les États ne doivent pas refuser arbitrairement les offres d'assistance d'autres États et d'organisations humanitaires ;
- les personnes déplacées doivent être traitées conformément à la Convention européenne des droits de l'homme et, en particulier, des efforts de regroupement familial doivent être mis en œuvre ;
- il ne doit pas être porté atteinte aux droits à la propriété et, lorsque tel est le cas, une indemnisation suffisante doit être versée ;
- des mesures juridiques et pratiques doivent être prises afin que les personnes déplacées puissent exercer leur droit de vote aux élections locales, régionales et nationales ; et
- les personnes déplacées ont le droit de regagner leur foyer ou leur lieu habituel de résidence dans des conditions sûres et dignes, ou de se réinstaller dans une autre partie du pays.

Continent américain

De même, dans ses résolutions annuelles, l'Organisation des États américains engage ses États membres à transposer les Principes directeurs dans leur législation nationale. Ces résolutions (Résolution AG/RES.2055 (2004) par exemple) :

- rappellent aux États qu'ils ont des « responsabilités à l'égard des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays » et qu'ils doivent adopter une stratégie fondée sur les droits de l'homme pour apporter protection et assistance aux personnes déplacées et leur offrir des solutions durables ;
- prient les États de coopérer en s'informant mutuellement des bonnes pratiques et d'améliorer la mise en œuvre des politiques publiques de façon à prévenir les déplacements ; et

- demandent aux États de donner un accès libre et sans entrave aux organisations humanitaires et aux institutions du système des Nations Unies et en appelle directement à ces institutions afin qu'elles prêtent assistance aux États qui le leur demandent pour s'attaquer aux différentes causes des déplacements.

En outre, en 2010, 18 pays d'Amérique centrale et du Sud ont adopté la Déclaration de Brasilia sur la protection des réfugiés et des apatrides aux Amériques. Ce texte souligne l'importance de cette protection du point de vue humanitaire. Il insiste sur « le caractère apolitique et humanitaire de la protection des réfugiés, des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays et des apatrides » et reconnaît « leurs droits et obligations, ainsi que leurs apports utiles à la société ».

Mise en œuvre des normes régionales et internationales au moyen d'une loi sur les personnes déplacées

Le rôle du parlementaire au regard des normes et obligations internationales est de :

- faire campagne auprès du Gouvernement (ou Exécutif) pour qu'il signe les traités pertinents ; et
- de transposer les normes applicables dans une loi spécialement consacrée aux personnes déplacées.

Pour ce faire, les parlementaires bénéficient d'un large soutien. En Afrique, par exemple, le Parlement panafricain et des organismes à vocation plus restreinte, tels que le Réseau parlementaire de la Communauté économique des États de l'Afrique centrale et le Forum parlementaire de la SADC, offrent un réseau régional et infrarégional d'appui aux parlementaires. D'autres régions disposent elles aussi d'organismes interparlementaires, parmi lesquels l'Union interparlementaire arabe, l'Assemblée interparlementaire de l'ASEAN, l'Union parlementaire de l'OCI, la Confédération parlementaire des Amériques et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. En participant activement aux travaux de ces instances, les parlementaires peuvent tisser des liens entre eux et s'instruire sur les bonnes pratiques et les expériences probantes menées dans des pays avec lesquels ils ont des caractéristiques communes.



© H. Gaux/UNHCR

La famille Diko, qui a fui l'insécurité de sa ville d'origine, Douentza, en juin 2012, a trouvé refuge dans un ancien hôtel à Mopti.

L'Union interparlementaire (UIP) dispose elle aussi d'un certain nombre de mécanismes d'appui aux parlementaires. Elle aide les parlementaires aux niveaux national et régional à assumer leurs responsabilités de mise en œuvre des droits de l'homme définis par les instruments régionaux et internationaux. L'un des principaux axes de cette action consiste à permettre aux parlements de contribuer directement aux travaux des mécanismes des droits de l'homme, tels le Conseil des droits de l'homme de l'ONU et les organes de traités de l'ONU. L'Union interparlementaire œuvre ainsi à une coopération solide et durable entre les parlementaires et les autres défenseurs des droits de l'homme, au premier rang desquels les institutions nationales des droits de l'homme et les membres de la société civile. En outre, l'UIP fournit aux parlementaires des informations sur la création et le fonctionnement de commissions parlementaires des droits de l'homme – institutions nationales fondamentales pour la mise en œuvre des obligations relatives aux droits de l'homme. Et les réunions annuelles de parlementaires siégeant dans les commissions des droits de l'homme sont pour ces derniers une occasion utile de s'instruire et de confronter leurs expériences dans ce domaine.

Enfin, dans le domaine de la gestion des catastrophes, l'UNISDR a distingué un certain nombre de parlementaires dont il a fait des porte-drapeaux de la prévention des catastrophes pour leurs actions en matière de réforme législative. Représentant toutes les régions du monde, les parlementaires concernés ont été reconnus pour leur rôle central dans l'action législative nationale visant à améliorer le traitement des risques de catastrophes. Au vu du lien existant avec les déplacements de population – qui sont dans de nombreux cas le résultat de catastrophes naturelles –, il y a tout lieu pour les parlementaires de nouer un dialogue avec ces personnes et de suivre leur exemple. Celles-ci ont en effet montré que les enseignements tirés des bonnes pratiques dans son propre pays étaient exportables dans d'autres. Il faut encourager les parlementaires à s'inspirer de leur exemple pour trouver des solutions créatives.

Plan d'action régional en vue d'une réforme en Afrique de l'Ouest

Pour les personnes déplacées victimes de catastrophes naturelles, la meilleure solution se trouve souvent dans l'adoption de plans d'action régionaux. Le parlementaire sénégalais Abdou Sane, par exemple, a beaucoup œuvré à faire connaître le problème des changements climatiques en Afrique de l'Ouest et, en 2010, l'UNISDR a fait de lui un porte-drapeau de la prévention des catastrophes. Avec d'autres parlementaires du Burkina Faso, du Cap-Vert, de Côte d'Ivoire, de Gambie, du Mali, du Togo et du Kenya, Abdou Sane s'est efforcé de mettre en place un plan d'action régional pour prévenir les catastrophes. Adopté en 2010, ce plan prend acte du fait que les catastrophes à progression lente telles que les changements climatiques peuvent engendrer des déplacements forcés et, à terme, empêcher la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement. Ces parlementaires ont donc entrepris de promouvoir des partenariats régionaux et de revoir les lois de leurs pays respectifs afin de s'assurer que l'accès à l'eau et à la santé soit garanti aux populations concernées et en particulier aux personnes déplacées.

Chapitre premier : Récapitulatif des points essentiels

L'expression « personnes déplacées » désigne les personnes contraintes de quitter leur lieu habituel de résidence, tout en restant à l'intérieur de leur pays.

- ✓ Les parlementaires doivent avoir connaissance de tous les cas de populations déplacées existant à l'intérieur de leur pays.

Les déplacements de populations peuvent être le fruit de conflits armés, de situations de violence généralisée, de violations des droits de l'homme et de catastrophes naturelles ou anthropiques – ou être dus à des projets de développement.

Quelle que soit la cause du déplacement, c'est en premier lieu à l'État qu'il incombe d'aider et de protéger les personnes déplacées.

Les Principes directeurs constituent désormais la base normative internationale en ce qui concerne l'aide et la protection des personnes déplacées.

- ✓ Les parlementaires doivent avoir une bonne connaissance des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays.

Le droit international humanitaire, le droit international relatif aux droits de l'homme et le droit pénal international constituent la base des Principes directeurs. Les normes et traités régionaux apportent un complément important aux normes internationales. Les parlementaires doivent :

- ✓ avoir connaissance des traités du droit international humanitaire, du droit international relatif aux droits de l'homme et du droit pénal international auxquels leur État est partie ;
- ✓ se renseigner sur l'avancement des processus de ratification et promouvoir activement la ratification des traités pertinents du droit international humanitaire, du droit international relatif aux droits de l'homme et du droit pénal international ;
- ✓ veiller à ce que leurs parlements respectifs prennent part aux mécanismes de présentation de rapports aux organes conventionnels ;
- ✓ savoir quelles sont leurs obligations en vertu de ces traités ;
- ✓ savoir à quels traités régionaux leur État est partie ;
- ✓ envisager l'adhésion aux traités régionaux pouvant s'appliquer à leur pays et solliciter le gouvernement ou le pouvoir exécutif de leur pays à ce sujet.

Globalement, les lois générales ne permettent pas de répondre aux besoins et aux difficultés propres aux personnes déplacées. Des lois nationales spéciales sur les personnes déplacées sont généralement le meilleur moyen de faire en sorte que les personnes déplacées reçoivent aide et protection.

- ✓ Les parlementaires doivent s'interroger sur les difficultés et les obstacles qui découlent des lois générales pour les personnes déplacées dans leur pays.

Il existe de nombreux organismes régionaux et internationaux qui peuvent aider les pays à comprendre quelles sont leurs obligations internationales face aux déplacements de populations et à les respecter.

- ✓ Les parlementaires doivent savoir à quelles organisations interparlementaires leur pays est affilié et prendre une part active à leurs travaux.

Deuxième partie
Le rôle du parlementaire
en sa qualité de législateur



Chapitre deux

Mettre à profit le processus législatif

L'expérience montre que les lois en place – qui n'ont généralement pas été conçues pour des situations de crise humanitaire – sont rarement en mesure de répondre adéquatement aux problèmes de déplacement interne de populations.

- Les lois présentent souvent des lacunes et tiennent rarement compte des vulnérabilités et des besoins spécifiques des personnes déplacées (par exemple, certaines lois ne prévoient pas la distribution de nourriture ni la fourniture d'un logement ou ne mentionnent pas de mécanismes de coordination au niveau national).
- Certaines lois, pourtant appropriées par ailleurs, créent des obligations qui empêchent les personnes déplacées de jouir de leurs droits (en raison, par exemple, de l'exigence de présentation de documents pour accéder aux services publics ou récupérer leurs biens).

L'élaboration d'une loi nationale sur les personnes déplacées doit, par conséquent, être une priorité. L'existence d'une loi nationale permettra non seulement de garantir que les personnes déplacées sont mieux protégées et mieux aidées, mais aussi que le pays honore ses obligations internationales en la matière.

Intégrer la Convention de Kampala dans le droit national

La Convention de Kampala souligne l'importance de l'intégration de la protection des personnes déplacées dans le droit national et en fait une obligation pour les États parties.

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.

Article 12(2)

Les États parties mettent en place un cadre juridique adéquat aux fins d'apporter une compensation juste et équitable, et de fournir d'autres formes de réparation, le cas échéant, aux personnes déplacées pour les dommages résultant du déplacement, conformément aux normes internationales.

Résumé des rôles des parlementaires, des commissions parlementaires et des parlements dans le déroulement du processus législatif

Étape	Parlementaires	Commissions parlementaires	Parlement
Préparation de la législation / mise au point d'une politique	<ul style="list-style-type: none"> • Préparation des propositions ou étude des projets de lois • Direction du personnel pour la préparation des projets • Liaison avec la société civile et les parties prenantes • Recherche d'un appui politique pour la réforme 	<ul style="list-style-type: none"> • Identification des lacunes des lois en vigueur • Liaison avec la société civile 	<ul style="list-style-type: none"> • Généralement aucun
Vote de la législation	<ul style="list-style-type: none"> • Présentation de propositions de lois • Examen des propositions/ projets de lois • Préparation et suggestion d'amendements 	<ul style="list-style-type: none"> • Examen et amendement des propositions/ projets déjà présentés • Évaluation des propositions/ projets en regard de la législation en vigueur et des normes internationales 	<ul style="list-style-type: none"> • Débat et vote des propositions et projets qui deviennent des lois
Consultation et sensibilisation	<ul style="list-style-type: none"> • Réunions et échange de courriers avec les électeurs / les membres de la société civile • Rapport sur les consultations 	<ul style="list-style-type: none"> • Audition de communications orales • Réception de communications écrites • Rapport sur les consultations 	<ul style="list-style-type: none"> • Généralement aucun
Mise en œuvre	<ul style="list-style-type: none"> • Discussion des résultats avec les électeurs • Orientation ou suivi des ministères dont le parlementaire peut être responsable 	<ul style="list-style-type: none"> • Réalisation d'enquêtes officielles sur demande du Parlement 	<ul style="list-style-type: none"> • Ouverture d'enquêtes • Approbation des plans d'action, politiques ou stratégies
Suivi et contrôle	<ul style="list-style-type: none"> • Préparation ou examen des budgets • Liaison avec les citoyens • Réception et examen de rapports 	<ul style="list-style-type: none"> • Préparation ou discussion de budgets et rapports 	<ul style="list-style-type: none"> • Approbation et examen des allocations budgétaires • Réception et discussion des rapports

En rédigeant et en votant une loi sur les personnes déplacées, les parlementaires assument un double rôle, à titre individuel et au sein de l'institution. Représentants des électeurs de leurs circonscriptions, ils constituent aussi un organe législatif en tant que membres du parlement. Certains sont aussi membres de commissions parlementaires ou ministres. Les parlementaires doivent avoir une idée claire du périmètre de leurs attributions en fonction de leurs différentes responsabilités. Le précédant tableau résume les rôles respectifs habituellement occupés par les parlementaires et les organes des parlements.

Comme indiqué plus loin (dans la section *Acteurs clés de l'élaboration d'une loi sur les personnes déplacées*), les parlementaires n'interviennent pas toujours directement dans la rédaction de la loi ou l'élaboration de la politique (sauf dans le cas d'une proposition de loi présentée par un parlementaire). Dans tous les cas, les parlementaires sont néanmoins très impliqués dans l'examen des résultats de ces opérations : énoncés des politiques et projets de lois. Le présent chapitre vise à familiariser les parlementaires avec le déroulement de ces opérations et avec les points qui doivent figurer dans ces documents.

Rôle de la législation dans la réponse nationale aux déplacements internes

La mise en place d'un cadre national du déplacement interne est un processus complexe qui ne relève pas entièrement de la législation. L'expérience montre que les cadres nationaux les plus efficaces conjuguent des types d'instruments divers : lois, politiques, stratégies et plans d'action. Les parlementaires doivent par conséquent être conscients de la manière la plus utile d'employer la législation dans le contexte des déplacements de population.

En préparant ou en examinant la législation, les parlementaires doivent donc garder en tête les objectifs sous-jacents de la loi sur les personnes déplacées :

- établir clairement les droits des personnes déplacées ;
- attribuer l'autorité institutionnelle et la responsabilité générale de façon à assurer une répartition efficace du travail, de la coordination et de la responsabilité entre les différents acteurs ;
- donner des instructions claires et sans équivoque aux acteurs chargés de la mise en œuvre au plan national (ministères, collectivités locales, organi-

sations humanitaires et de développement). Les acteurs qui s'engagent au côté des États doivent avoir une idée claire de ce qu'ils peuvent attendre du gouvernement, afin de mener de manière efficace leurs actions d'aide et d'assistance ;

- prévoir et assurer un financement sûr.

Par ailleurs, lorsqu'ils élaborent une loi sur les personnes déplacées, les parlementaires doivent décider s'il est préférable de mettre en place une loi globale ou d'intégrer les réformes à la législation existante par le biais d'amendements. C'est une question qu'il vaut mieux résoudre au stade de l'élaboration et de la rédaction de la politique même si, dans de nombreux pays, les parlements ont la possibilité de combiner ou de diviser les projets de loi selon les besoins. Il est donc nécessaire de connaître les avantages et les inconvénients de ces deux approches.

- Un texte exhaustif réduira les risques de lacunes et facilitera l'élaboration de la politique, toutes les questions étant traitées globalement. Un travail supplémentaire pourra s'avérer nécessaire pour inciter les acteurs nationaux à intervenir car ils n'ont pas nécessairement un rôle moteur dans le processus d'élaboration de la politique.
- L'éclatement des réformes entre des lois diverses permet une meilleure exploitation des expertises des différents ministères et peut faciliter l'adhésion politique. En revanche, cette approche risque d'entraîner des problèmes de coordination et d'empêcher que tous les efforts de mise en œuvre restent axés sur la recherche d'une solution pour les personnes déplacées.

L'approche combinée est généralement la meilleure : une définition centrale des principes et des structures institutionnelles et le recours à une législation ciblée chaque fois que nécessaire pour obtenir les meilleurs résultats au bénéfice des personnes déplacées. La loi sur les personnes déplacées attribuera, par exemple, la responsabilité de la fourniture de logements tandis que des textes législatifs distincts seront élaborés (ou amendés) pour détailler le rôle spécifique du ministère responsable. De même, dans certains pays, il pourra être utile de définir dans la législation pénale des infractions assorties de procédures pénales. Des informations supplémentaires sur le choix de l'approche législative sont données dans le Guide pratique.⁴

⁴ www.internal-displacement.org/idmc/website/resources.nsf

Cadres, législations, politiques, stratégies et plans d'actions : quelle est la différence ?

Le **cadre national** est l'ensemble des textes législatifs, des politiques, des stratégies et des plans d'action qui constituent la réponse d'un État au déplacement interne.

La **législation** (lois, décrets, ordonnances, etc.) forme l'épine dorsale du cadre national et constitue le moyen le plus approprié de traiter les questions suivantes :

- organisation institutionnelle;
- reconnaissance des droits;
- recours en matière de propriété;
- attribution du pouvoir juridique et décisionnaire;
- mécanismes de financement;
- infractions pénales.

En raison du temps nécessaire pour les promulguer, les lois ne sont généralement pas utiles dans les situations d'urgence qui entraînent un déplacement de population. Les lois sont votées par le **Parlement**.

Les **politiques** peuvent précéder les cadres juridiques ou aider à l'application des lois une fois qu'elles sont promulguées. Elles définissent souvent :

- les processus de décision, les indicateurs et les facteurs à prendre en compte;
- les mécanismes de coordination (canaux à utiliser pour résoudre des problèmes spécifiques);
- les procédures ou directives opérationnelles.

Les politiques sont généralement préparées par l'**Exécutif** et sont souvent soumises à l'approbation du **Parlement**.

Les **stratégies** définissent les finalités et les objectifs sous-jacents ainsi que les résultats attendus qui serviront à orienter l'élaboration des instruments appropriés (législation, politiques et plans). Les stratégies constituent l'ancrage de la réponse du pays au problème du déplacement interne. Elles sont généralement préparées par l'**Exécutif** et sont dans certains cas soumises à l'approbation du **Parlement**.

Les **plans d'action** sont liés à la mise en œuvre. Ils sont particulièrement adaptés aux situations d'urgence mais servent aussi à appliquer la législation relative aux personnes déplacées. Ils délimitent les responsabilités et les tâches attribuées à différents acteurs au plan national et local, en fonction d'une situation donnée. Les **plans d'action** sont généralement préparés par les **services gouvernementaux**.

Manifestation de l'engagement parlementaire

Dans les pays qui connaissent des déplacements internes, la reconnaissance officielle du problème et de la responsabilité de la nation vis-à-vis des personnes déplacées constitue une étape importante du processus législatif. Cette reconnaissance peut être un préalable à la loi elle-même, voire en constituer une partie intégrante. Elle peut se concrétiser de diverses façons mais sera particulièrement efficace sous la forme d'une annonce ou d'une déclaration du parlement. Lorsque les dispositions constitutionnelles le permettent, les ministres ou les parlementaires dont les circonscriptions sont particulièrement touchées, peuvent aussi faire une déclaration. Celle-ci doit être sans ambiguïté et refléter la nature non partisane du déplacement interne. Il s'agit en particulier de reconnaître :

- l'existence, selon la situation, de populations déplacées à l'intérieur du pays ;
- les droits des personnes déplacées en les décrivant individuellement ;
- l'importance de traiter la question du déplacement interne et d'en faire une priorité nationale.

Approbation par le Parlement des politiques ou stratégies nationales établies par l'exécutif

L'exécutif (le gouvernement) peut préparer une stratégie ou une politique nationale de gestion des déplacements internes dans le cadre d'un processus remplaçant, annonçant ou complétant une loi nationale sur les personnes déplacées. Les parlementaires seront alors concernés dans la mesure où cette stratégie ou politique nationale devra être votée par le parlement. Cette étape fournira l'occasion d'une importante participation du parlement au règlement de la question du déplacement interne. En examinant la politique ou la stratégie gouvernementale, les parlementaires doivent s'assurer que celle-ci :

- se réfère et s'inspire des Principes directeurs ;
- reconnaît (et mieux encore énonce) les droits des personnes déplacées ;
- répartit clairement les responsabilités entre les acteurs concernés ;

- prévoit, dans le cas où un déplacement de population est déjà en cours, des mesures immédiates visant à répondre aux besoins et vulnérabilités de cette population ;
- comprend des mesures visant à :
 - prévenir les causes susceptibles d’entraîner un déplacement,
 - aider et protéger les personnes déplacées après le déplacement,
 - mettre en place des solutions durables.

Le chapitre quatre, qui détaille les éléments à inclure dans la loi sur les personnes déplacées, sera également consulté avec profit pour la détermination d’une politique ou d’une stratégie nationale.

Consultations au cours du processus législatif

Une consultation véritable et extensive permet l’élaboration de lois meilleures en contribuant à la constitution d’un cadre plus complet et plus efficace qui emportera l’adhésion de toutes les parties prenantes. **Il incombe aux parlementaires d’engager des consultations publiques, tant officielles qu’informelles.**

- **Les consultations informelles** seront poursuivies tout au long du processus législatif; elles seront d’autant plus efficaces qu’elles commenceront tôt. Idéalement, elles seront entamées avant la présentation du projet ou de la proposition de loi au parlement. Les possibilités d’engagement de consultations informelles sont décrites au chapitre cinq.
- **Les consultations officielles**, qui font partie intégrante du processus parlementaire, sont généralement menées par les commissions parlementaires dans le cadre des procédures propres aux commissions, ce qui impose certaines limites. C’est la raison pour laquelle l’existence de consultations officielles ne doit aucunement empêcher l’engagement de consultations informelles. Les parlementaires qui sont membres de ces commissions ont un certain nombre de rôles spécifiques à jouer :
 - être parfaitement informés du projet de loi, du processus d’élaboration de la politique et de leur état d’avancement ;
 - s’assurer que toutes les parties consultées, qui comprendront un nombre égal d’hommes et de femmes, ont reçu toutes les informations nécessaires (y compris le projet de loi lui-même) pour être en mesure de contribuer activement au débat ;

- lire les communications écrites et bien comprendre en quoi elles se rapportent au projet de loi ;
- lorsque les procédures le permettent, inviter les principales parties prenantes (institutions nationales des droits de l'homme, communautés concernées, etc.) à témoigner ou à faire des déclarations orales ;
- interroger ces témoins au cours d'auditions, de manière à :
 - établir clairement leurs positions et leurs intérêts aux yeux de tous les membres des commissions,
 - fournir aux témoins l'occasion d'exposer en détail leur point de vue ;
- dans tous les cas, les parlementaires accueilleront les opinions et les suggestions formulées avec respect, en leur accordant toute la considération qui leur est due.

Élaboration et rédaction d'une politique

L'élaboration de la politique englobe le travail de recherche, d'analyse et de consultation qui nourrira ensuite les textes législatifs et précède donc nécessairement le processus de rédaction. Comme indiqué plus haut, l'élaboration d'une politique ne doit pas être confondue avec l'approbation par le parlement d'une « politique nationale », c'est-à-dire de la déclaration officielle par le gouvernement de son approche de la question du déplacement interne.

L'élaboration de la politique qui servira de base à la législation est une tâche qui incombe généralement aux ministères concernés ; dans le cas de la législation sur les personnes déplacées, ce travail est le plus souvent mené ou coordonné par le ministère de la Justice ou celui de l'Intérieur.

Il est important que ce travail d'élaboration de la politique comprenne une phase d'examen des lois existantes qui permettra d'identifier les lacunes de la législation nationale en matière d'aide et de protection des personnes déplacées et de vérifier si la législation en vigueur est conforme aux normes internationales et régionales.

Il convient, au minimum, d'examiner les textes législatifs suivants :

- textes constitutionnels, chartes des droits et législation sur les droits de l'homme ;
- législation traitant de la gestion des catastrophes ou des crises humanitaires ;

- législation régissant la propriété foncière, les droits de propriété (immobilière, personnelle, de biens meubles ou immeubles) et l'accès au logement;
- législation et politiques relatives aux naissances, décès, mariages (état civil) et à la citoyenneté;
- procédures et réglementations judiciaires;
- législation relative à l'aide sociale;
- lois régissant les forces de l'ordre, code militaire et politiques opérationnelles incluant l'emploi de la force par l'armée ou la police;
- législation ou politiques en liaison avec des services sociaux essentiels (santé, éducation...); et
- code pénal, législation de droit pénal, jurisprudence et affaires pénales.



© S. A. Al-Sharif/UNHCR

Les élèves de retour à l'école Al-Mitaq dans le quartier de Bader à Al-Kawd (Province d'Abyan au Yémen).

Si la plus grande part du travail d'élaboration de la politique est généralement effectuée par les services ministériels, les parlementaires ont un important rôle à jouer dans les cas suivants :

- Les parlementaires qui présentent une proposition de loi doivent s'investir dans l'élaboration de la politique correspondante;
- Les membres des commissions parlementaires pertinentes doivent faire une étude critique du travail d'élaboration de la politique réalisé par les services gouvernementaux ou les ministères (et d'autres parlementaires);
- Les parlementaires participant à des débats sur un projet de loi doivent comprendre en quoi le texte reflète la politique élaborée précédemment;
- Lorsqu'ils étudient les projets, les parlementaires doivent s'assurer que le processus d'élaboration de la politique s'est déroulé correctement, en tenant compte des intérêts de toutes les parties prenantes;
- Les parlementaires peuvent être contactés par des parties prenantes, des membres de la société civile ou des personnes déplacées leur demandant d'expliquer le projet de loi.

La tâche de **rédaction** de la loi, sur la base de la politique précédemment établie, est généralement confiée aux rédacteurs du gouvernement. Les parlementaires sont rarement impliqués dans le processus de rédaction.

S'il n'est pas indispensable que les parlementaires effectuent eux-mêmes l'examen des lois existantes, il est important qu'ils aient une bonne connaissance de la façon dont elles tiennent compte des vulnérabilités et des besoins des personnes déplacées. Ils doivent en particulier être capables de répondre aux questions suivantes :

- Les lois en vigueur traitent-elles spécifiquement des problèmes des personnes déplacées?
- Protègent-elles adéquatement les droits des personnes déplacées?
- Dans le cas contraire, quelles sont les déficiences et les lacunes?

- Les lois ou politiques en vigueur impliquent-elles des procédures administratives compliquées ou d'autres obstacles réduisant :
 - la capacité des personnes déplacées à exercer leurs droits ; ou
 - l'efficacité de la protection des personnes déplacées et l'assistance qui leur est apportée pendant la période de déplacement ?
- Dans le cas où une législation ou des mesures de soutien aux personnes déplacées existent déjà, sont-elles *mises en œuvre efficacement* ?
- Si la réponse est négative, quels sont les obstacles administratifs, juridiques ou matériels qui gênent cette mise en œuvre ?

Les parlementaires doivent également veiller à ce que le processus d'élaboration de la loi sur les personnes déplacées tienne compte des autres textes législatifs, de manière à éviter les contradictions et à s'assurer de la complémentarité des différents textes. Il faudra par exemple tenir compte de l'existence d'un lien étroit entre la gestion des catastrophes et l'aide et la protection apportées aux personnes déplacées. L'élaboration d'une loi sur la gestion des catastrophes constitue un important processus législatif en soi ; il faut néanmoins ne pas perdre de vue que ces politiques sont liées, afin d'assurer la complémentarité des législations de ces deux domaines.

Acteurs clés de l'élaboration d'une loi sur les personnes déplacées

De nombreux acteurs interviennent dans l'élaboration des politiques. Il est important que les parlementaires connaissent leurs rôles respectifs car ces acteurs seront en mesure de les aider à assumer leur propre rôle dans l'élaboration des politiques ; en outre, dans la plupart des cas, les mêmes acteurs sont aussi impliqués dans l'application de la loi. Par ailleurs, il est important que les parlementaires aient une idée claire des responsabilités, mandats et pouvoirs de chacun et soient à même de juger dans quels secteurs il est possible d'apporter des améliorations et de gagner en efficacité. Ces connaissances formeront un socle sur lequel s'appuyer pour définir les rôles et responsabilités ainsi que la tâche de coordination dans le cadre de la législation en préparation.

Les institutions nationales des droits de l'homme (INDH), qui disposent d'une grande expertise des droits de l'homme et de nombreux contacts avec la société civile, sont particulièrement bien placées pour travailler dans ce domaine et appuyer les mesures prises par le pays envers les personnes déplacées. Voici, concrètement, des points sur lesquels ces institutions peuvent intervenir :

- aide à l'élaboration de la législation ou d'amendements, commentaires sur les projets de lois, suggestions de mécanismes d'aide et de protection, identification des vulnérabilités et des besoins spécifiques, recueil de données ou évaluation de la situation ;
- évaluation et commentaire des questions opérationnelles (hiérarchisation, financement, accès) et repérage des mécanismes d'aide et de protection inefficaces ;

Principaux acteurs nationaux

De nombreux acteurs nationaux interviendront dans l'application de la législation relative aux personnes déplacées. Il faut en tenir compte au moment de l'élaboration de la politique. Ces acteurs sont les suivants :

- services gouvernementaux, et en particulier les ministères suivants :
 - Justice,
 - Santé,
 - Travail,
 - Aide humanitaire/réfugiés,
 - Affaires sociales,
 - Intérieur,
 - Éducation ;
- autorités locales/nationales ;
- police d'État, nationale et locale ;
- forces armées ;
- système judiciaire ;
- cabinet du Premier ministre/du Président/du Chef de l'État ;
- organisations humanitaires, de protection des droits de l'homme et de développement travaillant dans le pays ;
- institutions nationales ou médiateurs chargés de la défense des droits de l'homme ;
- commissions nationales de droit international humanitaire.

Dans les pays où des déplacements de populations sont en cours, les parlementaires doivent également veiller à ce que les populations concernées participent à l'élaboration de la politique, à savoir :

- les personnes déplacées elles-mêmes (hommes et femmes) ;
- leurs représentants, personnes individuelles ou associations, qu'elles soient perçues comme liées aux personnes déplacées ou qu'elles représentent/appuient des sous-groupes spécifiques (associations de femmes, par exemple) ;
- les communautés d'accueil et leurs représentants.

- information du parlement quant à l'état d'avancement des déclarations et traités régionaux et internationaux relatifs aux droits de l'homme (ratification, réserves, etc.). Les INDH sont également bien placées pour apporter une aide au respect des recommandations des organes conventionnels et du Conseil des droits de l'homme dans le cadre de l'Examen périodique universel.

Les parlementaires encourageront l'implication des INDH dans le processus législatif en se rendant personnellement disponibles, en les invitant à contribuer aux travaux des commissions parlementaires et en étudiant avec soin leurs recommandations et leurs conseils.



© S. P. Behrani/UNHCR

Des Rohingyas déplacés attendant de recevoir une assistance médicale dans le petit camp de réfugiés de Rwaside (État de Rakhine au Myanmar).

Les organisations humanitaires et de développement qui travaillent sur place sont aussi en mesure de fournir des données intéressantes car elles ont souvent affaire aux processus administratifs et juridiques dans le cadre de leurs activités. Parmi ces organisations, citons :

- le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) ;
- le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) ;

- le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) ;
- le Bureau de la coordination des affaires humanitaires de l'Organisation des Nations Unies (BCAH) ;
- le Programme de développement des Nations Unies (PNUD) ;
- Le Bureau des Nations Unies pour la Réduction des risques de catastrophes (UNISDR) ;
- le Programme alimentaire mondial (PAM) ;
- la Banque mondiale et les banques régionales de développement ;
- le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR) ;
- les missions politiques ou de maintien de la paix éventuellement présentes dans le pays ;
- les ONG nationales et internationales qui travaillent avec les populations concernées et peuvent jouer un rôle central dans les efforts de réforme.

Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) apporte un appui capital aux États qui cherchent à élaborer un cadre national sur le déplacement interne. Le Haut-Commissariat, qui chapeaute de nombreuses activités au bénéfice des personnes déplacées dans le monde et dispose d'une grande expertise juridique en la matière, est particulièrement bien placé pour conseiller les États, appuyer les processus législatifs et donner des exemples de bonnes pratiques mises en œuvre dans d'autres pays. En outre, dans son rôle de chef de file du Groupe de protection, le HCR a la possibilité de mettre sa propre expertise et celle des autres membres du groupe au service de l'élaboration des lois. Le Groupe de protection peut aussi fournir un forum de consultation sur l'élaboration des politiques et les projets de loi. Au Kenya, par exemple, le Groupe de travail sur la protection (dérivé du Groupe de protection) et le HCR, qui en fait partie, ont joué un rôle déterminant dans le processus qui a mené à l'adoption de la loi kényane sur les personnes déplacées en 2012. Des informations supplémentaires relatives au HCR et à d'autres acteurs internationaux sont données dans la section « Références utiles » à la fin du présent Guide.

En outre, le Bureau du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays met également sa grande expertise au service de l'élaboration des cadres nationaux de traitement du déplacement interne. La demande d'intervention du Rapporteur spécial doit généralement émaner du gouvernement ou de l'exécutif. Les parlementaires qui sont aussi ministres ou ont accès au gouvernement par d'autres biais envisageront de proposer au Bureau du Rapporteur spécial de rencontrer le gouvernement ou de soutenir les efforts d'élaboration d'une loi sur les personnes déplacées par son expertise technique. Des informations supplémentaires relatives au Rapporteur spécial et à d'autres acteurs internationaux sont données dans la section « Références utiles » à la fin du présent Guide.

Chapitre deux : Récapitulatif des points essentiels

Les parlementaires ont la possibilité d'intervenir de diverses façons dans l'élaboration de la législation sur les personnes déplacées, à titre individuel et en tant que membres du parlement et des commissions parlementaires concernées.

Les cadres nationaux doivent inclure un arsenal d'instruments étayé par une solide loi sur les personnes déplacées.

Les parlementaires doivent :

- ✓ bien connaître les différentes finalités des lois, politiques, stratégies et plans d'action de manière à décider lequel de ces instruments est le plus approprié au contexte national ;
- ✓ veiller à ce que la loi sur les personnes déplacées comprenne, au minimum, des dispositions de reconnaissance des droits des personnes déplacées ainsi qu'une organisation institutionnelle adaptée et des mécanismes de financement.

La détermination du Parlement à apporter aide et protection aux personnes déplacées est un point essentiel de l'élaboration d'une loi efficace.

Les parlementaires doivent :

- ✓ préparer une annonce publique ou une déclaration de reconnaissance de la responsabilité de l'État vis-à-vis des personnes déplacées ;
- ✓ étudier soigneusement toutes les politiques et stratégies sur les personnes déplacées élaborées par l'exécutif et soumises à l'approbation du Parlement.

Les consultations organisées dans le cadre du processus législatif sont très importantes mais ne doivent pas empêcher les consultations informelles.

Les parlementaires doivent :

- ✓ engager des consultations informelles aussi tôt que possible (cf. chapitre quatre) ;
- ✓ en tant que membres de commissions parlementaires, étudier avec attention toutes les communications reçues et en tenir effectivement compte dans leurs délibérations.

L'élaboration de la politique correspond à une phase de recherche d'idées et de solutions à intégrer à la loi. Les parlementaires n'interviennent pas nécessairement dans cette phase mais doivent être bien informés du travail qui s'accomplit car c'est la politique qui sous-tendra la loi nationale sur les personnes déplacées.

Pour garantir l'efficacité de la législation, il est nécessaire que certains acteurs internationaux et locaux soient impliqués dans le processus d'élaboration de la politique.

Les parlementaires doivent :

- ✓ dans leur contexte national, savoir quelles sont les personnes concernées par l'élaboration de la loi sur les personnes déplacées ;
- ✓ faire appel à ces groupes au cours du processus législatif et se rendre disponible pour eux.

Chapitre trois

Éléments d'une loi sur les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays

Les parlementaires ont pour fonction principale de préparer et d'étudier les propositions et projets de loi. Comme indiqué au chapitre deux, les parlementaires sont rarement impliqués dans le détail du travail d'élaboration et de rédaction des politiques. S'agissant des propositions et des projets de lois, il leur incombe plutôt de mener à bien les tâches suivantes :

- s'assurer que les textes préparés par le personnel, les ministères, des parlementaires individuels ou des membres de la société civile couvrent tous les aspects essentiels qui doivent figurer dans une loi sur les personnes déplacées;
- détecter les éventuelles lacunes des textes législatifs et proposer des amendements ou des solutions pour y remédier;
- intervenir dans le débat parlementaire;
- présenter le texte aux électeurs de leur circonscription ou aux acteurs de la société civile et recueillir leurs observations ou communications éventuelles.

Dans tous les cas, les parlementaires doivent bien maîtriser les aspects essentiels de toute loi sur les personnes déplacées. Le présent chapitre récapitule ces aspects pour permettre aux parlementaires de déterminer, d'un seul coup d'œil, s'ils sont bien pris en compte dans le projet qui leur est soumis. Les parlementaires qui envisagent de préparer eux-mêmes une proposition de loi compléteront les indications du présent chapitre en se référant à d'autres sources exposant de manière plus exhaustive le processus d'élaboration d'une politique, en particulier en consultant le *Manuel sur la protection des personnes déplacées*, le *Guide pratique* et le *Cadre conceptuel pour des solutions durables* du Comité permanent interorganisations.

Considérations générales

Comme pour toute autre loi, les parlementaires s'assureront que le projet ou la proposition est suffisamment détaillé et comporte toutes les dispositions nécessaires pour que la loi soit appliquée :

- **niveau de détail** – Le projet doit être suffisamment détaillé pour que les acteurs travaillant à la protection des personnes déplacées aient toutes les certitudes juridiques nécessaires en matière d'engagement des responsabilités et des autorités. Un excès de détail peut gêner le processus et entraîner un manque de souplesse. Les questions opérationnelles peuvent être traitées dans le cadre de la politique ou des plans d'action (cf. chapitre deux) ;
- **dispositions d'application** – Toute loi nécessite un mécanisme d'application. Si ce mécanisme n'est pas spécifié par ailleurs (par la législation pénale, par exemple), il faudra prévoir, dans la loi elle-même, des dispositions indiquant les conditions d'application et de contrôle de l'exécution. Les lois et décrets sont généralement appliqués par l'exécutif (services gouvernementaux et forces de l'ordre notamment) et les tribunaux ;



© S. Miodini/UNHCR

Enfant dans le camp pour personnes déplacées d'Al Adala à Mogadiscio (Somalie) le 13 août 2011.

- **souplesse** – Des dispositifs de gouvernance appropriés et la décentralisation des compétences décisionnelles permettront d'introduire un certain degré de souplesse. Le projet ne doit cependant pas comprendre de dispositions susceptibles de varier ou d'exiger rapidement un amendement.

Nomination d'une autorité nationale (ou d'un coordonnateur) responsable des personnes déplacées

Par souci d'efficacité, il est préférable de prévoir une instance unique responsable de la coordination de l'aide et de la protection des personnes déplacées. Les attributions de l'instance de coordination seront inscrites dans la législation, de manière à établir une certaine permanence institutionnelle et à manifester l'engagement du gouvernement vis-à-vis des personnes déplacées.

Pour inscrire cette autorité nationale dans la loi sur les personnes déplacées, différentes méthodes sont possibles, en fonction de la spécificité du contexte politique national :

- création d'un service gouvernemental ou d'un portefeuille ministériel chargé de la question des personnes déplacées ;
- mise en place, en marge des services existants, d'une autorité, d'une commission, d'un groupe d'orientation ou d'un groupe de travail chargé de la mise en œuvre du cadre national relatif aux personnes déplacées ;
- l'instance de coordination peut être située dans un ministère ou au sein d'une commission (il peut éventuellement s'agir d'une unité ou d'une sous-commission dédiée aux personnes déplacées). L'instance sera par exemple établie au sein du cabinet du Premier ministre ou du Président, dans le ministère des Affaires sociales, du Développement ou de la Gestion des catastrophes, ou encore au sein d'un service chargé des questions de migration ou des réfugiés. Cette dernière approche a, par exemple, été retenue par l'Ouganda qui a attribué les responsabilités de coordinateur national au département de la préparation aux catastrophes et des réfugiés, au sein du cabinet du Premier ministre.

Quel que soit le lieu d'implantation de l'autorité nationale, les parlementaires doivent s'assurer que la législation sur les personnes déplacées prévoit les points suivants :

- une autorité légalement constituée pouvant prendre des décisions sur toutes les questions relatives aux déplacements internes, ayant notamment le pouvoir :
 - d'élaborer et de promulguer des directives et des bonnes pratiques, ainsi que des politiques, stratégies et plans d'action,
 - de convoquer des réunions, des commissions et des groupes de travail,
 - de demander aux services et aux organisations de se conformer au cadre national, et de les assister dans leurs efforts en ce sens ;
- des moyens suffisants (ressources et formation du personnel) pour que l'autorité puisse assumer son rôle (de coordination ou de réalisation d'activités opérationnelles) ;
- des possibilités de contact avec les acteurs politiques et les bailleurs de fonds afin d'obtenir leur adhésion et leur engagement au plus haut niveau possible ;
- une structure de coordination clairement définie, répartissant entre ministères, collectivités locales et organisations toutes les tâches d'exécution du cadre national, par le biais de liens hiérarchiques établis, de participations à des commissions et de consultations régulières ;
- des fonctions de suivi et d'évaluation.

Définition des « personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays » dans la législation

Il est nécessaire de définir clairement le concept de « personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays » de manière à ce qu'il n'y ait aucune hésitation quant au champ d'application de la loi. La définition donnée au chapitre premier, reconnue internationalement, est fondée sur deux critères qui doivent clairement être énoncés dans la législation.

Les personnes déplacées dans leur propre pays sont des personnes qui :

- ont été forcées ou contraintes à fuir ou à quitter leur foyer ou leur lieu de résidence habituel ;
- n'ont pas franchi les frontières de leur État de résidence.

Toute définition devra inclure ces deux critères dont l'approche peut néanmoins varier considérablement d'un pays à l'autre en fonction du contexte. La définition doit également faire référence aux causes de déplacement énoncées au chapitre premier de manière à garantir que la loi couvre le déplacement quel qu'en soit l'origine. Les Principes directeurs en dressent une liste non exhaustive :

- conflits armés ou situations de violence généralisée;
- catastrophes naturelles ou causées par l'homme;
- violations des droits de l'homme.

Les projets de développement et de protection de l'environnement constituent également une importante cause de déplacement qui est prise en compte implicitement dans les Principes directeurs et explicitement dans le Protocole sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées comme dans la Convention de Kampala. Les déplacements dus à ce type de projets ne se déroulent généralement pas dans un contexte d'urgence; ils sont assujettis à un certain nombre de conditions et doivent respecter des normes de procédure pour être légaux. C'est ce que reflètent les Principes directeurs (Principe 6-2c et Principes 7 à 9). Les conditions et procédures de ces déplacements intervenant hors d'un contexte d'urgence peuvent être définies dans la législation nationale sur les personnes déplacées.

La définition retenue ne doit entraîner aucune inégalité de traitement, aucune discrimination entre les différents groupes de personnes déplacées à l'intérieur d'un même pays.

Il est important de souligner que l'appellation « personnes déplacées » n'implique pas nécessairement que le déplacement soit illicite (« arbitraire »). Reportez-vous à la partie *Interdiction des déplacements arbitraires et responsabilité pénale* pour avoir des informations sur la façon dont la loi doit traiter les groupes responsables d'un déplacement.

Non-discrimination

Le principe de non-discrimination envers certains individus ou groupes de populations déplacées devra être scrupuleusement respecté dans le cadre de l'aide et de la protection apportées aux personnes déplacées ainsi que pendant la

mise en œuvre du cadre national établi à cet effet. La loi relative aux personnes déplacées doit explicitement interdire toute discrimination et différence de traitement entre les groupes de personnes déplacées.

Non-discrimination en Republika Srpska

Les parlementaires de l'Assemblée de Republika Srpska ont posé le principe de non-discrimination dans la loi de 2005 sur le déplacement interne :

« Les personnes déplacées et les personnes rapatriées jouissent, en toute égalité, des mêmes droits et libertés que les autres citoyens de Republika Srpska au titre du droit international et du droit national.

Elles doivent pouvoir jouir de leurs droits et libertés sans aucune discrimination au motif qu'elles sont ou ont été déplacées ou pour toute autre raison. »

Article 13, Loi relative aux personnes déplacées, rapatriées et réfugiées en Republika Srpska (2005)

Concrètement, la loi devra donc :

- comprendre une déclaration spécifiant que toutes les personnes déplacées bénéficient des mêmes droits et libertés que tous les autres citoyens et habitants du pays et qu'aucune discrimination ne doit être faite à leur endroit au motif de leur déplacement;
- poser que les différents groupes de populations déplacées doivent être traités de la même façon, sans aucune distinction sur la base de l'ethnie, de la religion, de l'âge, du sexe ou de tout autre motif;
- ne comprendre elle-même aucune formulation discriminatoire.

En outre, le cas échéant, il faudra amender ou abroger les lois discriminatoires dans le cadre de l'élaboration de la loi sur les personnes déplacées.

Un soin particulier devra être accordé à certains groupes particulièrement vulnérables afin de s'assurer qu'ils jouissent des mêmes droits que les autres personnes, déplacées ou non. Ces groupes sont souvent victimes d'une discrimination structurelle, notamment pour la délivrance de titres de propriété, ou simplement parce que leurs besoins spécifiques ne sont pas pris en compte par des instruments qui ont été conçus pour une application globale. Il faut donc que la loi sur les personnes déplacées mentionne explicitement ces groupes et reconnaisse leur plus grande vulnérabilité. Citons en particulier :

- les femmes, et notamment les femmes enceintes et les femmes qui assument seules la responsabilité d'une famille ;
- les enfants, et notamment les mineurs non accompagnés ;
- les personnes âgées ;
- les personnes handicapées, les personnes qui souffrent d'une maladie ou sont atteintes du VIH/sida ;
- les groupes minoritaires et les populations indigènes ;
- les populations rurales pauvres ;
- tout autre groupe nécessitant une aide particulière dans le contexte d'un pays donné.



Musahimama Ndikuze, âgée de 24 ans et mère de deux enfants, ramassant du bois (République démocratique du Congo-RDC).

Protection des populations autochtones déplacées

En mai 2003, le Mexique a mis en place une commission nationale de développement des peuples autochtones ayant pour mission de conseiller les autorités fédérales, d'évaluer leurs programmes et de renforcer les capacités d'aide aux peuples autochtones au niveau fédéral, ainsi qu'à l'échelon des États et des municipalités.

En juin 2006, la Commission a mis sur pied un programme d'aide aux populations autochtones qui avaient été déplacées, en particulier dans les états de Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Jalisco et Oaxaca, en raison de violences dues à des conflits armés et à des actes d'intolérance d'ordre religieux, politique et culturel. Il s'agissait principalement d'une aide à l'acquisition de terrains et de matériaux de construction pour des logements, de terres à cultiver et d'outils et de matériaux de production.

En février 2012, l'État du Chiapas a adopté une loi sur la prévention et le traitement des déplacements internes. Cette loi définit la notion de « personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays » et établit leurs droits. Elle crée un programme et un conseil d'état chargés de régler toutes les affaires relatives aux déplacements internes (prévention, aide humanitaire, solutions durables, etc.). Le Conseil d'état est aussi responsable de la tenue d'un registre des populations déplacées dans l'état.

La loi met en particulier l'accent sur la prévention des déplacements et sur les personnes déplacées susceptibles d'être particulièrement vulnérables. Parmi les groupes vulnérables, pour lesquels la loi prévoit une assistance particulière, sont cités les enfants, notamment les mineurs non accompagnés, les femmes enceintes, les mères de jeunes enfants, les mères seules à la tête d'une famille, les handicapés et les personnes âgées.

En décembre 2012, l'adoption d'une loi fédérale sur le modèle de celle votée dans l'état du Chiapas a été présentée au Congrès mexicain.

Protection contre les déplacements

Mécanismes de prévention des déplacements ou de réduction de leurs effets

La loi doit comprendre une disposition donnant aux autorités nationales les pleins pouvoirs pour empêcher ou éviter la survenance de conditions susceptibles d'entraîner un déplacement interne.

Dans les cas de catastrophes naturelles, il est par exemple souvent possible de prévenir ou d'atténuer substantiellement les effets du déplacement en recourant à des systèmes d'alerte précoce. Ces systèmes, qui feront idéalement partie du programme d'intervention en cas de catastrophe, peuvent aussi être utiles dans un contexte de déplacement interne. La loi relative aux personnes déplacées

devra donc en faire mention. La Stratégie internationale de prévention des catastrophes des Nations Unies répertorie des mesures de gestion des catastrophes; celles-ci sont souvent également applicables aux déplacements internes (et adaptées à d'autres causes de déplacements de population telles que les conflits).

Ressources utiles : Loi-type sur les secours et l'assistance en cas de catastrophe

La Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge a élaboré, en partenariat avec l'Union interparlementaire et le Bureau des Nations Unies pour la coopération des affaires humanitaires, une « loi-type relative à la facilitation et à la réglementation des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe ». Cette Loi-type, publiée en 2013, est un document exhaustif qui aborde tous les aspects des opérations de secours et d'assistance en cas de catastrophe. Les parlementaires pourront s'y référer utilement pendant l'élaboration du cadre national sur le déplacement interne. La Loi-type comprend des dispositions relatives aux aspects suivants :

- rôles et responsabilités des acteurs;
- procédures de mise en place, de coordination et d'arrêt des opérations d'aide internationale en cas de catastrophe;
- mécanismes d'identification et d'enregistrement des acteurs prenant part aux opérations d'assistance;
- obligations de l'État de créer les conditions nécessaires à une aide efficace.

La Loi-type peut être consultée à l'adresse www.ipu.org/PDF/publications/act-fr.pdf

La mention de ces mécanismes dans la loi sur les personnes déplacées ou dans la législation sur les catastrophes peut avoir ultérieurement un effet de réduction des déplacements de population. Dans le contexte du déplacement interne, le système d'avertissement précoce englobera :

- la connaissance du risque de déplacement et des dangers susceptibles de survenir en cours de déplacement;
- le suivi, l'analyse et la prévision de ces dangers par le gouvernement, avec l'assistance des organisations internationales et humanitaires;
- la communication ou la diffusion des alertes et des avertissements à la population exposée au risque, ainsi qu'aux services gouvernementaux, aux agences humanitaires, aux communautés d'accueil et aux autres parties prenantes;

- des ressources locales accrues en fonction des avertissements reçus ainsi que du personnel public en nombre suffisant pour gérer le déplacement, le cas échéant; la question des ressources est discutée plus en détail au chapitre six.

Cas de déplacements inévitables

Néanmoins, il n'est pas toujours possible d'éviter les déplacements de population. Les déplacements dus au développement peuvent par exemple être justifiés dans certains cas. De même, il peut être nécessaire de déplacer des populations en cas de catastrophe naturelle ou de conflit imminent. La loi relative aux personnes déplacées doit énoncer les exigences particulières à respecter dans les cas où un déplacement de population est inévitable. Il convient, en l'occurrence de respecter les normes internationales, notamment :

- d'explorer soigneusement en amont toutes les alternatives envisageables à un déplacement de population; de tenir compte des obligations particulières de protection contre les déplacements des groupes ayant un lien particulier avec la terre (groupes indigènes, minorités, populations pastorales, par exemple);
- d'informer et de consulter les populations concernées par le déplacement, de s'efforcer d'obtenir leur libre consentement;
- de subordonner la capacité de donner un ordre de déplacement à la détention de l'autorité légale correspondante (les détenteurs de cette autorité pourront être énoncés dans la loi); en outre, cet ordre ne devra être exécuté que par des services gouvernementaux explicitement habilités à le faire;
- d'impliquer activement les populations concernées dans la gestion et la planification du déplacement; les impératifs et principes de consultation et de participation pourront également être définis dans la loi;
- d'apporter aide et protection aux personnes déplacées pendant le déplacement, dans le respect des normes internationales (décrites au chapitre deux);
- de prévoir des dispositions de dédommagement des personnes concernées (y compris les communautés d'accueil).

Interdiction des déplacements arbitraires et responsabilité pénale

« Chaque être humain a le droit d'être protégé contre un déplacement arbitraire de son foyer ou de son lieu de résidence habituel » (Principe directeur 6 1.). L'interdiction, qui sera de préférence assortie de sanctions pénales, devra être spécifiée clairement et sans ambiguïté par la loi sur les personnes déplacées. Les Principes directeurs précisent les situations dans lesquelles un déplacement est arbitraire et donc interdit par le droit international.

De fait, les déplacements doivent être interdits dans les cas suivants :

- lorsqu'ils sont motivés par des politiques d'apartheid, de « nettoyage ethnique » ou des pratiques similaires ayant pour objectif ou pour résultat un changement de la composition ethnique, religieuse ou raciale de la population concernée;
- dans le cadre d'un conflit armé, sauf si le déplacement est nécessaire pour assurer la sécurité des civils concernés ou pour des motifs militaires impératifs;
- dans le cadre de projets de développement à grande échelle quand le déplacement n'est pas justifié par des intérêts publics supérieurs et impérieux;
- en cas de catastrophes, sauf si l'évacuation est indispensable pour assurer la sécurité et la santé des populations concernées;
- quand le déplacement est employé comme un moyen de punition collective.

La responsabilité pénale des actes de déplacement arbitraire doit être établie sans aucune discrimination sur la base des principes de justice et d'égalité et peut notamment être imputée à:

- l'État et les fonctionnaires de l'État;
- les membres de groupes armés;
- d'autres acteurs non étatiques, notamment des personnes commettant des actes illicites au nom de sociétés multinationales, d'entreprises de développement ou de sociétés de sécurité privées (ou ces sociétés elles-mêmes dans certains cas).

Selon le contexte, les États peuvent décider d'établir, au titre de la législation sur les personnes déplacées, des infractions supplémentaires, par exemple en cas d'entrave à l'action des organisations humanitaires, d'attaque des personnes déplacées ou de leurs biens.

Sanctions pénales dans le contexte des déplacements internes au Kenya

Au Kenya, les paragraphes 23. 2) et 3) de la loi de 2012 sur les personnes déplacées (Loi de Prévention, de Protection et d'Aide aux personnes déplacées et aux communautés concernées) prévoient des sanctions pénales pour un certain nombre d'infractions en lien avec les déplacements internes, et en particulier pour les personnes qui :

2) ... intentionnellement

- a) causent le déplacement arbitraire d'autres personnes comme indiqué à la section 6 de la présente loi ;
- b) entravent l'accès de personnes déplacées ;
- c) causent préjudice à des personnes déplacées ;
- d) causent préjudice à du personnel humanitaire ;
- e) entravent le travail du personnel humanitaire ;
- f) font obstacle à l'aide humanitaire destinée aux personnes déplacées ;
- g) volent, pillent ou détruisent des approvisionnements humanitaires destinés à des personnes déplacées ;
- h) font mauvais usage ou abusent de l'aide humanitaire destinée à des personnes déplacées ;
- i) se rendent complices d'actes et faits énoncés aux paragraphes a) à h).

Aide et protection en cours de déplacement

La loi relative aux personnes déplacées doit traiter des mesures d'aide et de protection en cours de déplacement. Ces mesures doivent au minimum porter sur les droits énoncés dans les *Principes directeurs* et, le cas échéant, dans les instruments et traités régionaux pertinents. Il incombe aux parlementaires de s'assurer que le projet de loi comprend :

- une reconnaissance expresse de ces droits pour les personnes déplacées ;
- les mesures d'aide et de protection nécessaires pour garantir le respect du droit aux biens et services d'ordre humanitaire (nourriture, éducation, abris, etc.). La loi relative aux personnes déplacées doit permettre de s'assurer que cette aide est :

- **disponible** en quantité et qualité suffisantes pour répondre aux besoins et aux vulnérabilités de toutes les personnes déplacées,
 - **accessible** à toutes les personnes déplacées, qu'elles vivent dans des camps ou qu'elles aient choisi de s'installer au sein de communautés d'accueil, et quelle que soit la localisation de ces camps et communautés d'accueil (en particulier, il convient de veiller à la bonne diffusion des informations relatives aux lieux et modes d'acheminement de l'aide),
 - **acceptable** pour les populations déplacées et leur culture, indépendamment du sexe et de l'âge et compte tenu des vulnérabilités spécifiques,
 - **adaptable** en fonction de l'évolution des besoins au cours des différentes phases du déplacement;
- ↘ des dispositions garantissant que les mesures d'aide et de protection sont prises dans le respect des principes humanitaires, en veillant notamment à supprimer les entraves et les obstacles administratifs à cette assistance. Dans cette optique, il peut être nécessaire d'amender d'autres lois (législation relative à l'immigration et au contrôle douanier, par exemple).



© M. Sibiloni/UNHCR

Enfants remplissant des bidons d'eau dans le camp de personnes déplacées de Kiwanje, République démocratique du Congo.

Le tableau ci-dessous récapitule les principaux droits des personnes déplacées et les types de mécanismes à établir pour les protéger. Les parlementaires pourront s'y référer utilement pendant la phase d'élaboration de la législation. Des informations plus détaillées sont données dans les chapitres correspondants du *Manuel sur la protection des personnes déplacées*.

Mécanismes d'aide et de protection des personnes déplacées en cours de déplacement		
Droit (selon les indications des Principes directeurs)	Mesures de protection possibles	Référence dans le Manuel
Droit à la vie, à la sécurité individuelle, à la protection contre les actes de violence (Principes 10 et 11)	<ul style="list-style-type: none"> • Rendre les violations de ces droits passibles de sanctions pénales et poursuivre efficacement ceux qui les commettent • Former les forces nationales de sécurité au droit international humanitaire et à une protection efficace • Mener des actions de déminage et de détection des mines 	Chapitre 16
Droit à la nourriture (Principe 18)	<ul style="list-style-type: none"> • Déterminer les besoins alimentaires spécifiques des populations déplacées, notamment des groupes vulnérables • Identifier un ou plusieurs organismes qui seront chargés de fournir suffisamment de nourriture pour répondre à ces besoins (et leur apporter les ressources adéquates) • Établir un dialogue régulier et ouvert avec les organisations humanitaires de manière à apporter une assistance adéquate à l'aide alimentaire chaque fois que nécessaire 	Chapitre 7
Droit à l'eau et à l'hygiène (Principe 18)	<ul style="list-style-type: none"> • Déterminer les besoins en termes d'eau et d'hygiène des populations déplacées, en tenant compte des groupes vulnérables et des pratiques culturelles spécifiques • Assurer un accès sûr à l'eau potable et à des installations sanitaires hygiéniques • Établir le contact avec les organisations humanitaires pour garantir de bonnes conditions d'hygiène et une alimentation en eau 	Chapitre 8
Droit à un logement adéquat (Principe 18)	<ul style="list-style-type: none"> • Déterminer les besoins en logement sur la base des conditions de logement antérieures • Aider les personnes déplacées à se rendre de leur résidence habituelle à leur résidence temporaire • Fournir aux personnes concernées des abris appropriés et convenables pendant la période de déplacement • S'assurer que le logement temporaire assure de bonnes conditions de sécurité et permet l'accès aux services d'aide humanitaires 	Chapitre 9

Mécanismes d'aide et de protection des personnes déplacées en cours de déplacement

Droit (selon les indications des Principes directeurs)	Mesures de protection possibles	Référence dans le Manuel
Droit à une assistance médicale et à des soins de santé (Principes 18 et 19)	<ul style="list-style-type: none"> • Désigner un service ou une organisation qui assumera la responsabilité des soins de santé pendant la période de déplacement • Fournir un accès matériel sûr aux hôpitaux et services médicaux • Garantir aux personnes déplacées des services médicaux correspondant à ceux dont elles disposaient avant le déplacement et d'un niveau au moins égal aux services dont bénéficie le reste de la population 	Chapitre 10
Droit à la propriété, protection des biens contre les attaques (Principes 21 et 29)	<ul style="list-style-type: none"> • Protéger les biens abandonnés contre la destruction et l'occupation indue • Prévoir des mesures souples et faciles à mettre en œuvre pour faire valoir les réclamations liées à la spoliation des biens, débouchant sur une restitution ou une compensation 	Chapitre 12
Liberté de mouvement (Principes 14, 15 et 28)	<ul style="list-style-type: none"> • Aplanir les obstacles juridiques susceptibles d'entraver l'accès des personnes déplacées à des conditions de sécurité (obligations de production de documents, par exemple) • Ne pas enfermer ni interner les personnes déplacées dans des camps • Permettre aux personnes déplacées de décider par elles-mêmes en les consultant et en les informant des options qui leur sont ouvertes de façon qu'elles puissent se déplacer et s'installer là où elles le souhaitent 	Chapitre 5
Droit à la reconnaissance de sa personnalité juridique devant la loi (Principe 20)	<ul style="list-style-type: none"> • Supprimer les obligations de production de documents susceptibles de limiter l'accès des personnes déplacées au système juridique et aux services publics • Alléger les obligations administratives des personnes déplacées cherchant à obtenir des documents • Veiller à ce que les procédures d'obtention de documents soient accessibles et connues 	Chapitre 11
Droit à une vie de famille (Principes 16 et 17)	<ul style="list-style-type: none"> • Mettre en place des systèmes d'identification et d'enregistrement des unités familiales et des membres d'une même famille afin de faciliter l'accès à l'aide humanitaire et de préserver l'unité de la famille • Mettre en place un système d'enregistrement des naissances • Établir une base de données centralisée des personnes disparues et des demandes de réunification • Fournir des ressources aux autorités nationales pour mener des recherches de personnes disparues, localiser les dépouilles mortelles et les rendre aux familles 	Chapitre 6

Mécanismes d'aide et de protection des personnes déplacées en cours de déplacement

Droit (selon les indications des Principes directeurs)	Mesures de protection possibles	Référence dans le Manuel
Droit à l'éducation (Principe 23)	<ul style="list-style-type: none"> • Veiller à ce que la réponse nationale au problème du déplacement interne comprenne des solutions en matière d'éducation • Fournir un accès à l'éducation par le biais des établissements scolaires des communautés d'accueil ou par d'autres moyens si cette solution n'est pas possible • Réduire les obstacles administratifs ou financiers pour faciliter l'accès des personnes déplacées au système éducatif des communautés d'accueil • Veiller à ce que les besoins spécifiques des personnes vulnérables soient satisfaits; s'assurer notamment qu'ils puissent bénéficier d'un enseignement dans leur propre langue 	Chapitre 15
Droit à l'emploi et à un niveau de vie suffisant (Principes 18 et 22)	<ul style="list-style-type: none"> • Fournir des possibilités d'accès au marché du travail local par des programmes d'insertion, des transferts de compétences et des formations professionnelles • Réduire les obstacles limitant l'accès aux services sociaux (notamment en matière de fourniture de documents) • Fournir une aide humanitaire ciblée favorisant l'accès à l'autonomie 	Chapitre 13
Droit à prendre part aux affaires publiques (Principe 22)	<ul style="list-style-type: none"> • S'assurer que les personnes déplacées ont la possibilité d'exercer leur droit de vote, soit dans leur circonscription d'origine, soit dans leur circonscription d'accueil • Réduire les exigences administratives à l'inscription sur les listes électorales, notamment en matière de fourniture de documents • Si nécessaire, veiller à la protection des populations déplacées pendant les réunions et campagnes électorales et pendant les élections • Permettre aux personnes déplacées de se porter candidat sans aucune discrimination par rapport aux personnes non déplacées 	Chapitre 14
Droit à l'aide humanitaire (Principes 3 et 25)	<ul style="list-style-type: none"> • Créer un organe national chargé des contacts avec les organisations humanitaires (ou conférer cette responsabilité à un organe existant) • Rendre passible de sanctions pénales les entraves à l'aide humanitaire • Modifier les lois sur l'immigration et les droits douaniers de manière à garantir l'accès aux travailleurs humanitaires et à accélérer l'aide 	Chapitre 4

En outre, le Comité permanent interorganisations a établi des **Directives opérationnelles sur la protection des personnes affectées par des catastrophes naturelles (2010)** dans le but d'aider les organisations humanitaires et de développement, et les États, à apporter une réponse adaptée aux catastrophes naturelles. Les parlementaires peuvent conseiller aux personnes chargées de la préparation ou de la relecture des projets de se référer à ce document pour plus de détails. Les directives ci-dessous sont particulièrement pertinentes :

- Protection de la vie, de l'intégrité physique et de la santé des personnes (**Directives A.1, A.3**) ;
- Protection et respect de l'unité familiale (**Directives A.2, A.6, D.3**) ;
- Protection contre la violence, en particulier la violence sexiste (**Directive A.4**) ;
- Fourniture d'un logement et de bonnes conditions de sécurité dans des familles et communautés d'accueil ou dans des abris collectifs (**Directives A.5, B.2 et C.2**) ;



Une famille élargie de 18 personnes originaire de Buale, au centre de la Somalie, arrive à Galkayo, chassée par la sécheresse.

- Accès aux biens et services humanitaires (**Directive B.1**);
- Fourniture de biens et services (nourriture, eau et assainissement, abris, vêtements, services de santé et éducation) (**Directive B.2**);
- Protection du logement, des terres et des biens (**Directive C.1**);
- Moyens d'existence et emploi (**Directive C.3**);
- Éducation (**Directives B.2 et C.4**);
- Documents personnels (**Directive D.1**);
- Liberté de circulation et solutions durables (**Directive D.2**);
- Droit de prendre part aux affaires publiques et de pratiquer sa religion (**Directives D.4 et D.5**).

Solutions durables

Les personnes déplacées continuent à avoir des besoins et à être vulnérables une fois que les circonstances qui ont mené à leur déplacement ont disparu. Il faut donc prévoir des dispositions législatives établissant un cadre d'aide et de protection continues. Le Cadre conceptuel pour des solutions durables, élaboré par le Comité permanent interorganisations, aide les gouvernements à mettre en place des solutions durables.

En matière de solutions durables, la loi sur les personnes déplacées doit :

- permettre aux personnes déplacées de choisir entre :
 - **le retour** et la réintégration dans leur lieu d'origine, immédiatement ou dès que la zone a été sécurisée,
 - **l'intégration locale**, dans la zone où elles se sont installées ou ont trouvé un refuge sûr,
 - **l'installation** dans une autre partie du pays;
- spécifier qu'il incombe aux autorités de créer des conditions favorables et de donner aux personnes déplacées les moyens de faire un choix entre ces solutions durables;

Quand peut-on considérer qu'une solution est durable ? Cadre législatif

La législation doit mentionner des éléments de référence pour la réalisation d'une solution durable. Au Kenya, la loi sur les personnes déplacées intègre les critères du *Cadre conceptuel pour des solutions durables* du Comité permanent interorganisations.

Solutions durables

9. 1) Le Gouvernement crée les conditions nécessaires pour procurer aux personnes déplacées à l'intérieur du pays une solution durable et pérenne, en toute sécurité et dignité ; il respecte et veille au respect du droit des personnes déplacées à choisir, volontairement et en toute connaissance de cause, entre le retour, l'intégration locale ou la réinstallation ailleurs dans le pays.

2) Sans aucune limitation des principes généraux de la sous-section 1), les conditions suivantes sont applicables aux solutions durables :

- (a) sûreté et sécurité à long terme ;
- (b) rétablissement complet et jouissance parfaite de la liberté de déplacement ;
- (c) jouissance d'un niveau de vie adéquat, sans aucune discrimination ;
- (d) accès à l'emploi et à des moyens de subsistance ;
- (e) accès à des mécanismes efficaces permettant de retrouver logement, terres et biens ;
- (f) accès aux documents personnels ;
- (g) réunification familiale ; recherche et localisation des disparus ;
- (h) participation égalitaire aux affaires publiques ;
- (i) accès au système judiciaire sans discrimination.

- ↘ énoncer les conditions nécessaires à la mise en place de solutions durables, selon les indications du Cadre conceptuel :
- sûreté et sécurité à long terme des personnes déplacées sur la base d'une protection efficace assurée par les autorités locales et nationales : il s'agit en particulier d'assurer leur protection physique et d'agir sur les causes du déplacement (**Cadre conceptuel, pages 27 à 31**),
 - niveau de vie adéquat, absence de discrimination : accès sans discrimination à la nourriture, à l'eau, à un abri, à des soins de santé et aux autres services nécessaires à la vie quotidienne, en conformité avec les conditions antérieures au déplacement (**Cadre conceptuel, pages 31 à 33**),
 - accès à des moyens d'existence et à l'emploi : ce point inclut la fourniture de services sociaux sans aucune discrimination (**Cadre conceptuel, pages 33 à 35**),
 - mécanisme efficace et accessible pour retrouver logement, terres et biens (cf. plus loin *Voies de recours et accès au système judiciaire*) (**Cadre conceptuel, pages 35 à 38**),

- accès sans aucune discrimination aux documents personnels et à d'autres documents : notamment mécanismes de remplacement des documents perdus dans le déplacement (**Cadre conceptuel, pages 38 à 40**),
- réunification familiale en veillant à ne faire courir aucun risque aux familles éclatées (notamment aux enfants) et à ne faire aucune discrimination fondée sur l'âge ou le sexe) (**Cadre conceptuel, pages 40 à 41**),
- participation aux affaires publiques sans aucune discrimination (accès à l'emploi dans les services publics, possibilité de se porter candidat aux élections, d'exercer son droit de vote...) (**Cadre conceptuel pages 41 à 42**), et
- accès à des voies de recours efficaces et au système judiciaire (cf. plus loin *Voies de recours et accès au système judiciaire*) (**Cadre conceptuel pages 42 à 46**).

La loi sur les personnes déplacées doit reconnaître l'importance de l'intervention d'autres acteurs que les autorités nationales dans le processus de recherche de solutions durables. La loi doit en particulier prévoir :

- ↳ l'implication des personnes déplacées elles-mêmes et des autres communautés concernées dans la planification et la mise en œuvre de solutions durables ; outre l'effet de responsabilisation des personnes déplacées, cette démarche permettra de s'assurer de la pérennité des solutions proposées : elles seront effectivement adaptées aux besoins et vulnérabilités des populations concernées et auront, de ce fait, un effet plus grand et plus durable ;
- ↳ une disposition spéciale régissant l'accès continu des acteurs des organisations humanitaires et de développement. La discussion ci-dessus sur l'aide et la protection pendant le déplacement est également applicable au processus de recherche de solutions durables. Les travailleurs humanitaires doivent bénéficier d'un accès libre et sans entrave à tous les lieux où l'aide est nécessaire, que des solutions aient été trouvées ou non ;
- ↳ le plein engagement des acteurs du développement (organisations nationales et internationales et société civile) dans la recherche de solutions durables ;
- ↳ des mécanismes de suivi en continu des personnes déplacées et des autres populations concernées. Le suivi permet de mettre en œuvre des solutions plus souples et de mieux répondre aux besoins fluctuants des personnes déplacées et des autres populations concernées. Le suivi et la mise en œuvre sont traités plus en détail au chapitre cinq.

Voies de recours et accès au système judiciaire

Les personnes déplacées ont droit à exercer un *recours efficace* en réparation des préjudices subis pendant leur déplacement. La législation est un instrument particulièrement approprié pour prévoir ces recours, lesquels impliquent un certain nombre de processus officiels qui nécessitent l'approbation et la mise en œuvre de l'État.

La loi sur les personnes déplacées doit donc prévoir :

- un dédommagement (indemnisation satisfaisante) des préjudices physiques et psychologiques causés par le déplacement arbitraire et les violations des droits de l'homme ;
- si possible, la restitution du logement, des terres et biens perdus ; sinon l'indemnisation de cette perte. Les questions relatives au logement, aux terres et aux biens sont particulièrement importantes pour la recherche de solutions durables efficaces.

Voies de recours : Principes directeurs – Principe 29

Les autorités compétentes ont le devoir et la responsabilité d'aider les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays qui ont regagné leur lieu d'origine, ou ont été réinstallées, à recouvrer, dans la mesure du possible, la propriété et les possessions qu'elles avaient laissées ou dont elles avaient été dépossédées au moment de leur départ. Lorsque leur recouvrement n'est pas possible, les autorités compétentes accorderont à ces personnes une indemnisation équitable ou une autre forme de dédommagement ou les aideront à les obtenir.

Si le déplacement est associé à des exactions massives, il sera utile que la loi sur les personnes déplacées mentionne aussi les mécanismes de justice transitionnelle en prévoyant des commissions de vérité, des mesures de restitution et de réparation ainsi qu'une réforme du secteur de la sécurité axée sur la justice. Les Institutions nationales des droits de l'homme (INDH) peuvent contribuer à ces opérations par le biais de leurs fonctions d'enquête et d'investigation. Il est possible qu'elles aient déjà engrangé un volume substantiel d'informations sur le déplacement ; de plus, leurs étroites relations avec les populations concernées leur donnent un accès privilégié à des informations supplémentaires sur d'éventuelles violations des droits de l'homme. S'il y a lieu, la loi sur les personnes déplacées pourra également confier des missions aux INDH.

La loi doit garantir le droit des personnes déplacées à un recours efficace (restitution ou indemnisation) et établir les structures institutionnelles nécessaires pour faire valoir ce droit. Les parlementaires s'assureront que la loi sur les personnes déplacées répond aux questions suivantes :

- **Quels sont les types de recours disponibles?** Les pertes subies varient selon les individus et il ne faut pas partir de l'idée que tous les plaignants préféreront une restitution. Les possibilités de recours devront faire l'objet d'une discussion entre l'État et le plaignant pour garantir la meilleure issue pour les deux parties.
- **Quels sont les organes chargés de traiter les recours?** Il peut s'agir du système judiciaire existant, de tribunaux spéciaux ou d'organes administratifs mis en place spécialement pour le traitement des réclamations. En cas de violations massives des droits de l'homme ou après un conflit, il peut être plus adapté de prévoir un cadre plus large de procédures de justice transitionnelle qui intégreront des mécanismes de reddition de comptes et de recours.
- **Comment fonctionne le processus de réclamation?** Il convient de réduire au minimum les démarches administratives des personnes déplacées et de tenir compte de l'épreuve que représente le déplacement.
- **Qui est en droit d'introduire un recours?** Les déplacements ont des conséquences sur diverses catégories de population en plus des personnes déplacées (communautés d'accueil et de retour, acteurs non étatiques et autres acteurs intervenant dans les zones de déplacement). Si possible, ces catégories seront également autorisées à introduire des recours pour les pertes subies en raison d'un déplacement.
- **Comment mettre en œuvre la restitution du logement, des terres et des biens?** Dans quels cas? Quelles autorités seront responsables des opérations de restitution?
- **Quels sont les facteurs à prendre en compte pour fixer l'indemnisation?** Selon les traditions juridiques nationales, la loi pourra définir des facteurs aggravants ou minorants.

Un recours efficace nécessite *l'accès des personnes déplacées au système judiciaire*. Les parlementaires s'assureront que la loi allège les procédures d'accès des personnes déplacées à la justice. Dans cette optique, il pourra être nécessaire

d'amender des procédures définies par d'autres textes législatifs. Voici quelques exemples de réforme qui peuvent s'avérer nécessaires :

- rationalisation des actions de nature similaire ou portant sur les mêmes zones (dans les cas de dépossession massive par exemple) en autorisant les actions de groupe ou une représentation par des ONG mieux à même de comprendre le fonctionnement des tribunaux;
- accélération des procédures par l'allègement des exigences de production de documents, l'amélioration des procédures de gestion, le raccourcissement des délais et, s'il y a lieu, la détermination des calendriers de décision et de présentation; dans cette optique, il pourra être nécessaire de réviser ou de modifier les réglementations ou les législations. Les parlementaires y veilleront dans le cadre du travail d'élaboration du cadre national;
- allègement ou modification des éléments de preuve à fournir par les personnes déplacées, lesquelles n'ont souvent pas la possibilité de réunir des preuves substantielles à l'appui de leurs réclamations;
- mise en place de processus spéciaux pour encourager les femmes à introduire des actions en justice. Il arrive en effet que les femmes hésitent à s'exprimer et à demander justice, en particulier dans les cas d'exploitation et de violence sexuelle;
- élaboration de procédures spéciales à l'intention d'autres groupes qui pourraient avoir besoin d'aide pour demander justice, notamment les populations autochtones, les enfants, etc.

Ces mesures doivent être mises en œuvre pour toutes les institutions judiciaires; comme les autres citoyens, les personnes déplacées ont besoin de s'adresser au système judiciaire pour diverses raisons. La loi sur les personnes déplacées devra néanmoins porter une attention particulière aux procédures d'octroi d'indemnisation et de recherche de solutions durables.

Beaucoup de pays ont créé des commissions *ad hoc* pour gérer les demandes de restitution ou d'indemnisation; ces commissions disposent de pouvoirs spéciaux leur permettant d'accélérer le traitement des réclamations et de tenir compte de circonstances que le système juridique normal ne peut prendre en considération. Une fois que ces institutions ont été créées, les parlementaires doivent veiller à ce qu'elles fonctionnent comme prévu.

Chapitre trois : Récapitulatif des points essentiels

La loi sur les personnes déplacées donnera mandat à une autorité nationale d'assurer l'aide et la protection des personnes déplacées.

Les parlementaires doivent :

- ✓ vérifier que le projet de loi prévoit explicitement une autorité nationale dont les pouvoirs sont clairement définis.

La loi sur les personnes déplacées comprendra une définition exhaustive des « personnes déplacées dans leur propre pays ».

Les parlementaires doivent :

- ✓ vérifier le projet de loi pour s'assurer que cette définition pose les deux critères : déplacement forcé, à l'intérieur des frontières nationales.

La loi sur les personnes déplacées doit être fondée sur le principe de non-discrimination.

Les parlementaires doivent :

- ✓ vérifier le projet de loi pour s'assurer qu'il ne fait aucune discrimination entre personnes déplacées et non déplacées, pas plus qu'entre différents groupes de population déplacée.

La loi sur les personnes déplacées doit énoncer des mécanismes permettant d'éviter le déplacement.

Les parlementaires doivent :

- ✓ vérifier le projet de loi pour s'assurer qu'il assigne à l'État la responsabilité de mettre tout en œuvre pour éviter les déplacements; dans les cas où le déplacement est inévitable, vérifier que le projet de loi comprend des mesures pour en réduire les effets;
- ✓ vérifier le projet de loi pour s'assurer qu'il criminalise les déplacements arbitraires et les actions connexes, le cas échéant.

La loi sur les personnes déplacées doit prévoir des mécanismes d'aide et de protection correspondant à tous les droits fondamentaux des personnes déplacées.

Les parlementaires doivent :

- ✓ reprendre chacun des droits spécifiés dans ce chapitre et vérifier que le projet de loi comprend des dispositions adéquates;
- ✓ vérifier que la loi sur les personnes déplacées complète la législation relative à la gestion des catastrophes.

La loi sur les personnes déplacées doit prévoir des solutions durables.

Les parlementaires doivent :

- ✓ vérifier le projet de loi pour s'assurer qu'il prévoit des moyens de recours efficaces en vue d'une réparation des préjudices subis, de la restitution du logement, des terres et des biens, ou selon le cas, d'une indemnisation pour leur perte ;
- ✓ vérifier le projet de loi pour s'assurer qu'il traite de l'accès des personnes déplacées au système judiciaire.

Troisième partie
Le rôle du parlementaire
en sa qualité de responsable politique



Chapitre quatre

Mobilisation de la société civile

Dans le cadre de la politique nationale, les parlementaires représentent leurs électeurs et leur doivent des comptes. Il peut y avoir parmi eux des personnes déplacées et d'autres catégories de population concernées par cette question. Dans le cadre du travail d'élaboration de la loi sur les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, il est important que les parlementaires s'efforcent d'impliquer la société civile dans le projet de réforme. Les bonnes relations des parlementaires avec la société civile sont utiles à deux niveaux :

- ↳ pour contribuer à défendre et appuyer – au niveau national – les initiatives, idées et intérêts des électeurs. Dans de nombreux cas, il est possible de sensibiliser davantage les membres de la société civile aux problèmes liés aux déplacements de population et de les inciter à s'engager plus avant. Les parlementaires ont un rôle d'interface avec les décideurs et doivent représenter les électeurs tout au long du processus d'élaboration de la loi ;



© P. Béhan/UNHCR

Jeune garçon et son petit frère dans le village fluvial reculé d'Inbargyi (état de Rakhine au Myanmar)

- pour mieux faire connaître aux électeurs le travail accompli par le Parlement dans le cadre de l'élaboration de la loi sur les personnes déplacées. Il s'agit en particulier :
 - de présenter le projet/ la proposition de loi et ses implications,
 - de fournir aux membres de la société civile des occasions de participer à l'élaboration de la loi et de les informer des procédures de consultation du Parlement.

Dans certains systèmes électoraux, il est possible que les parlementaires ne représentent pas une zone géographique ou une circonscription donnée. Les déplacements de populations ont néanmoins des conséquences sur l'ensemble du pays et de ses institutions. En tant qu'interface entre la société civile et les pouvoirs publics, tout parlementaire s'efforcera d'en réduire les effets.

Écoute des électeurs : privilégier une méthode de consultation de la base

« Il est de notre responsabilité de renforcer les capacités [...]. Que pouvons-nous faire dans nos circonscriptions ? Comment mobiliser les citoyens ? Il ne suffit pas d'avoir des plans ambitieux au niveau national car c'est au niveau local que les choses se font. »

.....
Saber Chowdhury, parlementaire, Président de l'intergroupe sur les changements climatiques et l'Environnement du Parlement du Bangladesh et référent parlementaire de la Stratégie internationale de prévention des catastrophes, Président de la Commission permanente de la paix et de la sécurité de l'UIP (2013)

La société civile peut aussi être un élément moteur de la réforme. Le Consortium des Réfugiés du Kenya a, par exemple, joué un rôle majeur dans le lancement et l'élaboration de la loi sur les personnes déplacées au Kenya. Les parlementaires doivent être prêts à écouter et à soutenir les initiatives de leurs électeurs.

Dans cette optique, les parlementaires accueilleront favorablement les groupes qui cherchent à prendre contact avec eux. Ils établiront une atmosphère d'ouverture vis-à-vis des électeurs, se montreront disponibles et disposés à agir pour résoudre leurs problèmes. Ils pourront en particulier :

- se rendre régulièrement dans leurs bureaux de district et faire des tournées ;
- réserver des plages de permanence ou organiser des réunions pour les groupes de la société civile ;
- communiquer des coordonnées permettant de les joindre facilement ainsi que leurs services ;

- s'assurer que leur personnel est formé à recevoir les électeurs et à répondre à leurs préoccupations ;
- se rendre disponible pour intervenir à l'occasion d'événements et rencontrer des dirigeants de la société civile.

L'étape suivante consiste à relayer les préoccupations de la société civile au niveau national afin qu'elles soient directement intégrées dans la loi sur les personnes déplacées ou, au minimum, prises en compte dans les discussions avec les personnes chargées de la préparer. Une référence à ces préoccupations au cours des débats parlementaires ou à la séance des questions peut aussi contribuer à maintenir le gouvernement en phase avec les préoccupations des électeurs.

Au Kenya, les questions parlementaires ont permis de maintenir le problème des personnes déplacées à l'ordre du jour

Les mécanismes parlementaires fournissent aux membres du parlement d'excellents moyens de défendre la société civile. Le Consortium des Réfugiés du Kenya a organisé en décembre 2011 un atelier qui a souligné la nécessité d'accélérer le traitement du problème des personnes déplacées. Trois questions préparées dans le cadre de l'atelier ont été posées au ministre compétent par le parlementaire Ekwe Ethuro :

- « a) Le Ministre peut-il confirmer que le Kenya n'a toujours pas de politique nationale relative à la prévention des déplacements internes ainsi qu'à l'aide et à la protection des personnes déplacées à l'intérieur des frontières et ce, malgré l'existence de milliers de personnes déplacées et l'approche des élections générales ?
- b) Le Ministre peut-il indiquer à la Chambre où en est l'approbation de ladite politique et où en sont les opérations de réinstallation des personnes déplacées ?
- c) Quelles sont les mesures prises par le Ministre pour accélérer l'élaboration, l'approbation et la mise en œuvre de cette politique ? »

Grâce aux efforts déployés pour maintenir fermement cette question à l'ordre du jour, une loi nationale exhaustive sur les personnes déplacées a été votée au Kenya en 2012.

Les parlementaires pourront aussi encourager directement les groupes de la société civile à prendre part à l'élaboration de la loi sur les personnes déplacées. De par leur accès au gouvernement, ils ont la capacité de soutenir les initiatives de diverses façons :

- en dégageant des ressources, en définissant les priorités législatives ou en intégrant des subventions dans les lois de crédits ;

- en créant des mécanismes de coordination (cf. chapitre six) intégrant les groupes de la société civile dans les processus de décision ;
- en organisant des réunions, des conférences ou d'autres manifestations pour faciliter les échanges entre groupes de la société civile ;
- en prenant directement contact avec les groupes dont la réflexion peut contribuer à l'élaboration d'une suggestion à intégrer à la loi.

Les parlementaires peuvent aussi envisager de s'impliquer directement dans les organisations de la société civile en en devenant membres ou en acceptant d'en prendre la présidence. Au Bangladesh, par exemple, c'est un parlementaire, M. Mohammed Serajul Akbar, qui est président de la Société nationale du Croissant-Rouge. Début 2013, il a contribué à mobiliser le Parlement et la Société du Croissant-Rouge lorsque des tempêtes dévastatrices ont causé le déplacement de milliers de personnes dans les régions côtières du pays.

Il n'est pas toujours facile pour ces organisations de discuter de leurs problèmes avec des parlementaires. Si nécessaire, les institutions nationales des droits de l'homme (INDH) peuvent servir d'élément de liaison et faciliter la contribution de la société civile à l'élaboration de la loi sur les personnes déplacées :

- en écoutant les plaintes et les observations liées aux droits de l'homme ;
- en présentant ces préoccupations aux commissions parlementaires, aux parlementaires et au gouvernement.

Les parlementaires encourageront les groupes de la société civile de leur circonscription à prendre contact avec les INDH et leur donneront des informations expliquant :

- ce que sont les INDH et comment les contacter ;
- quelles sont leurs principales fonctions ;
- quelles sont les procédures permettant de collaborer avec elles.

Les fonctions de suivi et d'évaluation des INDH sont présentées au chapitre six.

Garantir la participation des personnes déplacées et des populations concernées

La participation des populations concernées est un aspect essentiel dont dépend le succès de la réforme. S'agissant des déplacements de populations à l'intérieur de leur propre pays, cette participation impliquera la consultation des groupes suivants :

- les personnes déplacées elles-mêmes, hommes et femmes, dans la même proportion. La consultation des personnes déplacées doit tenir compte des différents groupes concernés et de leurs besoins spécifiques (enfants, personnes âgées, handicapés, groupes minoritaires, groupes pastoraux, communautés autochtones, etc.);
- les ONG, les institutions religieuses et traditionnelles ainsi que les autres groupes susceptibles de représenter les intérêts des personnes déplacées;
- les communautés d'accueil et les organisations représentant leurs intérêts.

Approche partant de la base : Atelier consultatif national en Afghanistan

En juillet 2012, l'Afghanistan a adopté une approche des réformes liées aux personnes déplacées incluant la base. Le Ministre afghan des réfugiés et du rapatriement, M. Jamaher Anwari, a organisé un atelier consultatif national en soutien à l'élaboration de la politique nationale en matière de déplacements de population. Les populations déplacées, tant les femmes que les hommes, étaient bien représentées dans toutes les séances plénières et les séances des groupes de travail, ce qui leur a permis d'établir des contacts étroits avec le ministère responsable des réformes en cours. Point important, l'atelier a été précédé par des missions de terrain à Jalalabad, Kaboul et Herat et a été suivi de consultations à Kaboul et dans les provinces de Balk, Faryab, Kandahar, Herat, Paktya et Nangarhar. Grâce à cette démarche, non seulement le Groupe de travail sur la politique en matière de déplacements de population a acquis une meilleure perception des problèmes mais en plus l'attention des personnes déplacées a été attirée sur le projet et elles ont été invitées à y participer.

Comme indiqué au chapitre trois, les consultations font partie d'une procédure parlementaire officielle. En plus de ces consultations officielles, les parlementaires engageront un dialogue précoce avec ces groupes et le maintiendront tout au long des diverses phases du déplacement et de la réforme : élaboration de la

politique, rédaction du projet, vote, mise en œuvre, suivi et évaluation. Il est essentiel d'impliquer les populations concernées dans le processus de décision pour les raisons suivantes :

- les personnes déplacées sont juridiquement en droit d'y participer au titre de leur droit à la libre expression et à la participation politique (cf. chapitre deux) ;
- l'implication des populations concernées contribue à dresser un tableau plus exact des problèmes soulevés par le déplacement :
 - les analyses de situation et les évaluations des besoins pris en compte dans la préparation de la législation seront plus réalistes et refléteront mieux les vulnérabilités et les besoins réels des populations concernées,
 - les personnes déplacées fourniront des informations concrètes et pratiques sur la façon d'œuvrer au bien-être et à la sécurité des familles et des individus, y compris les groupes minoritaires et particulièrement vulnérables (notamment les personnes ayant des problèmes de santé reproductive) ;
- les populations concernées sont bien placées pour fournir des solutions novatrices à des problèmes complexes, inspirées par leurs propres réseaux et leurs propres compétences ;
- l'implication des personnes déplacées dans l'élaboration de la législation qui les concerne est une manière de les responsabiliser, de réduire leur dépendance, de faciliter la réintégration et d'encourager une auto-coordination. Leur implication dans les processus décisionnaires confère aux populations concernées une meilleure compréhension des processus publics et des lois ; elles ont ensuite davantage confiance dans les interventions de l'État.

Il est possible que les populations concernées ne soient pas en mesure de se rendre dans les permanences des parlementaires ou hésitent à parler aux représentants du gouvernement. Les parlementaires doivent donc faire des efforts pour les inciter à s'impliquer ; ils peuvent par exemple :

- se rendre dans les camps et dans les autres lieux d'installation des personnes déplacées. Il s'agira notamment d'identifier les groupes qui, au sein de la population déplacée, pourraient être sous-représentés afin de les rencontrer en veillant à maintenir une parfaite équité ;

- organiser des ateliers et des rencontres à l'intention des populations concernées dans des lieux où elles se sentent suffisamment à l'aise pour discuter avec les parties prenantes et relater leurs expériences;
- assurer des ressources suffisantes aux services associés au processus d'élaboration de la politique.

Consultation : considérations et suggestions

Dans leur circonscription, les parlementaires peuvent faciliter les consultations, officielles (dans le cadre du processus parlementaire) et informelles.

Sortir de la capitale

- Dans toute la mesure du possible, les parlementaires circuleront dans leur district et dans l'ensemble du pays pour diffuser des informations et recueillir des observations. Si nécessaire, ils nommeront des agents de liaison dans les régions reculées. Ceux-ci seront particulièrement utiles aux personnes déplacées qui ont rarement la possibilité de se rendre à la capitale pour participer à des auditions.

Faciliter la compréhension et l'accessibilité

- Pour être fructueuses, les consultations doivent être ciblées et aborder les problèmes spécifiques à l'étude.
- Des résumés du projet de loi ou des explications seront préparés pour faciliter la compréhension du processus. Des sessions d'information pourront être organisées pour traiter certaines questions et fournir de plus amples occasions de commentaires.
- Le projet de loi et les autres documents pertinents seront, idéalement, traduits dans la langue locale.

Prévoir suffisamment de temps pour laisser émerger les bonnes idées

- Il convient de laisser aux personnes consultées le temps de digérer les informations, puis d'exprimer leurs idées et préoccupations. Dans certains cas, plusieurs semaines seront nécessaires. Les groupes qui souhaitent organiser des réunions de discussion doivent avoir le temps de le faire : les communications et les observations refléteront d'autant plus les besoins effectifs de la population.

Multiplier les opportunités de participation

- La souplesse du mode de réception des communications favorisera la participation. On permettra, par exemple, des consultations orales ou écrites. L'emploi de formulaires standard de consultation ou de questionnaires pourra également être utile.
- En annonçant officiellement les contributions aux consultations, le gouvernement stimulera la participation au processus de réforme en cours.

Sensibilisation

Il est important que les parlementaires aient un rôle de sensibilisation tout au long des différentes phases du déplacement de population, et en particulier pendant l'élaboration de la loi sur les personnes déplacées. Cette action servira différents objectifs :

- éviter de stigmatiser les déplacements de population en en faisant un tabou politique; promouvoir un sentiment de solidarité nationale envers les populations concernées et en leur sein, ce qui créera une atmosphère propice à la réforme en rappelant à la population que les personnes déplacées sont des citoyens comme les autres et que la nation a le devoir de les aider et de les protéger par une loi;
- sensibiliser les groupes concernés aux aspects essentiels du problème et leur permettre de déterminer dans quelles conditions les *Principes directeurs* et d'autres normes internationales sont applicables au contexte national. Cette démarche permettra de renforcer les capacités et d'améliorer la transparence du processus de préparation de la loi sur les personnes déplacées;
- réduire l'impact des déplacements de population en sensibilisant les personnes déplacées et les communautés d'accueil à leurs propres droits. En outre, les campagnes de sensibilisation mobilisent les acteurs nationaux et internationaux et favorisent le développement de réseaux de soutien sous la direction du gouvernement; et
- donner aux groupes de la société civile davantage d'occasions de contribuer à l'élaboration de la loi sur les personnes déplacées.

Il est essentiel de faire passer le message aux organisations de la société civile et aux communautés concernées. Il ne faut, toutefois, pas perdre de vue que les campagnes de sensibilisation doivent s'adresser à tous les acteurs nationaux concernés par l'élaboration et l'application de la loi sur les personnes déplacées. En particulier, les parlementaires doivent rechercher des occasions de mobiliser :

- les fonctionnaires impliqués dans l'élaboration de la politique aux niveaux national et local;

- les fonctionnaires impliqués dans la mise en œuvre des politiques sur le terrain, y compris les responsables locaux et des camps, l'armée et la police;
- le personnel des institutions nationales des droits de l'homme jusqu'au plus haut niveau (commissaires ou médiateurs, le cas échéant);
- les autres parlementaires, qui seront amenés à examiner la législation et les politiques et peuvent contribuer au travail de diffusion;
- les organisations de la société civile travaillant sur la question des personnes déplacées;
- les personnes déplacées, les communautés d'accueil et l'ensemble des populations concernées.

Contribution des parlementaires à la sensibilisation

Les parlementaires disposent d'une position idéale pour exercer un rôle moteur tandis que le pays évolue vers la mise en place de son cadre national sur les personnes déplacées et, en leur qualité de serviteurs de l'État et de représentants de la société civile, ils sont particulièrement bien placés pour parfaire leurs connaissances sur les questions de déplacements de population. À titre individuel, les parlementaires peuvent agir pour mieux faire connaître les travaux d'élaboration de la loi sur les personnes déplacées :

- en recourant aux procédures ou questions parlementaires pour aborder le problème des déplacements de population au parlement;
- en préparant des ateliers de formation et en y participant;
- en rédigeant ou en participant à la rédaction de déclarations nationales soumises à approbation puis diffusées;
- en commanditant ou en organisant des conférences et en faisant des discours publics sur les déplacements de population;
- en publiant des communiqués de presse;
- en faisant des visites de terrain dans les zones touchées;

- pour les parlementaires ayant des responsabilités ministérielles, en encourageant les fonctionnaires ministériels à recourir à des médias nationaux, à des sites web, à la distribution de brochures et à des formations dans le cadre de campagnes de sensibilisation.

Les commissions parlementaires et le Parlement lui-même peuvent également contribuer aux efforts de sensibilisation :

- en menant des enquêtes, en organisant des auditions sur les déplacements de population, en publiant des constatations et des rapports ;
- en publiant des déclarations publiques ;
- en prévoyant le financement de mesures de sensibilisation.

En Ouganda, la Politique nationale à l'égard des personnes déplacées prévoit une information libre et largement diffusée

Il est également important de déployer des efforts de sensibilisation constants après la promulgation de la loi sur les personnes déplacées. Idéalement, les parlementaires veilleront à ce que ces efforts soient intégrés à la loi elle-même. Voici, par exemple, un extrait de la Politique nationale ougandaise à l'égard des personnes déplacées, adoptée en 2004 :

« La capacité d'informer les citoyens sur la situation et de communiquer correctement avec toutes les organisations concernées est un aspect déterminant pour la réussite de la gestion des déplacements de population. La presse, la radio et la télévision peuvent contribuer efficacement à broser un tableau détaillé précisant l'ampleur du problème.

Le ministre de l'Information garantira une libre diffusion des informations en rapport avec les personnes déplacées dans tous les médias relevant de son autorité.

[...]

Les services du Premier ministre/ du Département de préparation aux catastrophes et des réfugiés collaboreront avec les institutions publiques et les organisations humanitaires et de développement à la défense des populations déplacées afin de réduire leurs souffrances et d'accélérer leur retour ou leur réinstallation. Dans cette optique, ils veilleront à :

- s'assurer que les Principes directeurs et la présente Politique sont traduits dans les langues locales et son diffusés aussi largement que possible par la radio et tous les médias disponibles ;
- communiquer des informations sur la situation des personnes déplacées en Ouganda dans les forums nationaux et internationaux ;
- formuler des recommandations si nécessaire. »

Politique nationale ougandaise à l'égard des personnes déplacées, Chapitre 5 : Sensibilisation et information du public.

Les parlementaires devront impérativement avoir une bonne connaissance de la question pour contribuer efficacement aux campagnes de sensibilisation, officielles et informelles. En tant que législateurs, l'un de leurs rôles les plus utiles consiste à fournir des informations sur les projets de loi. Dans cette optique, ils doivent avoir une bonne connaissance des points suivants :

- processus législatif national ;
- possibilités de participation à l'élaboration de la loi nationale sur les personnes déplacées ;
- législation en vigueur et en préparation sur le sujet au niveau national, y compris la description des droits spécifiques des personnes déplacées ;
- normes internationales et régionales applicables au pays ;
- principales organisations responsables des questions liées aux personnes déplacées dans le pays, ainsi que leurs fonctions respectives ;
- détail de la mise en œuvre, y compris les procédures nouvelles et les modifications, ainsi que leur justification ; et
- rôles des organisations humanitaires et d'autres organes nationaux (INDH, ONG ou groupes de la société civile).

Des actions similaires de sensibilisation sont à entreprendre après la promulgation de la loi mais, à ce stade, elles sont prioritairement du ressort des autorités nationales ou des ministères.

En matière de sensibilisation, les INDH ont un rôle important à jouer, avant et après le vote de la loi sur les personnes déplacées. Les parlementaires soutiendront les INDH en diffusant des informations sur les droits des personnes déplacées et le devoir de l'État de leur apporter aide et protection. Comme indiqué plus haut, il est nécessaire que ces informations soient communiquées aux bénéficiaires comme aux responsables de l'aide. Les INDH peuvent contribuer à la formation des fonctionnaires pour une meilleure application de la loi sur les personnes déplacée ou, en l'absence de loi, des normes internationales et régionales, ce qui contribuera à une bonne information et permettra, en outre, de renforcer les relations pour mieux mener à bien l'élaboration et l'application de la loi.

Chapitre quatre : Récapitulatif des points essentiels

Les parlementaires ont la responsabilité de représenter et de défendre les intérêts des électeurs de leur circonscription au niveau national.

Les parlementaires doivent :

- ✓ se rendre disponibles pour les citoyens désireux de les rencontrer ;
- ✓ rencontrer les citoyens de leur circonscription, en particulier les personnes déplacées et les autres communautés concernées et les consulter en toute équité et en toute franchise ;
- ✓ continuer à suivre le dossier tout au long du processus législatif.

La société civile est un important facteur des réformes ; il est de la responsabilité des parlementaires de s'assurer que les idées et les intérêts des différents groupes de la société civile sont pris en compte dans la loi sur les personnes déplacées.

Les parlementaires doivent :

- ✓ bien comprendre les intérêts, les idées et les initiatives des citoyens de leur circonscription ;
- ✓ rechercher activement des occasions de défendre les intérêts des citoyens de leur circonscription, au parlement et dans leurs interactions avec le gouvernement et avec leurs collègues.

L'énergie dépensée pour communiquer sur la loi nationale sur les personnes déplacées a des répercussions positives sur la qualité de la législation.

Les parlementaires doivent :

- ✓ connaître parfaitement le projet/ la proposition de loi, le processus législatif et les normes régionales et internationales, afin de pouvoir les expliquer aux personnes déplacées, aux communautés concernées et aux autres citoyens ;
- ✓ diffuser activement des informations sur le projet législatif, dans des réunions, ateliers, communiqués de presse ou discours ;
- ✓ soutenir les autres acteurs, en particulier les INDH, dans leurs actions de sensibilisation.

Chapitre cinq

Contrôle et suivi parlementaires

Les lois ne sont efficaces que si elles sont appliquées. Le Parlement a un important rôle de contrôle à jouer puisqu'il lui incombe de s'assurer que l'exécutif assume les responsabilités qui lui sont assignées par la loi sur les personnes déplacées. Du point de vue du parlementaire, le contrôle et le suivi ont les finalités suivantes :

- s'assurer que les objectifs sont atteints et que les résultats sont conformes aux attentes;
- déterminer si les tâches assignées par la loi sont réalisées et, si elles ne le sont pas, déterminer pour quelles raisons;
- suggérer des changements de méthode, de manière à résoudre les problèmes qui peuvent surgir en cours de mise en œuvre;
- évaluer l'emploi des ressources pour assurer un financement en continu.

En matière de suivi, les parlementaires n'ont qu'un rôle limité; d'autres acteurs (INDH ou coordinateur national) se chargeront de la plupart des activités de ce domaine. Il incombera plutôt aux parlementaires :

- d'assurer un contrôle par le biais des processus et commissions parlementaires;
- de vérifier que les ressources allouées sont suffisantes pour permettre une bonne application de la loi;
- de soutenir l'action des autres acteurs dans leur rôle de suivi;
- de réaliser des opérations restreintes de suivi à titre individuel.

Commissions parlementaires

Le contrôle parlementaire a pour but de vérifier que l'exécutif se charge d'appliquer fidèlement les lois de la nation. En général, les parlementaires assument ce rôle dans le cadre des commissions parlementaires. Par le biais de celles-ci, les parlementaires n'appartenant pas au gouvernement ou appartenant à l'opposition, ont la possibilité d'influer sur la législation et d'obliger le gouvernement à rendre des comptes sur la manière dont il honore ses obligations nationales et internationales.

Certains parlements mettent en place des commissions spéciales tandis que d'autres utilisent des commissions permanentes ou thématiques ou un comité de politique pour accomplir leur travail de contrôle. Indépendamment de ces considérations organisationnelles, les commissions jouent des rôles similaires vis-à-vis des personnes déplacées :

- obtenir des informations du gouvernement sur la mise en œuvre de ses programmes;
- lancer et mener à bien des enquêtes;
- recueillir des témoignages du public, d'experts, du gouvernement, des populations et de toutes les autres parties concernées;
- demander et réceptionner des rapports sur tous les aspects de l'application de la loi;
- préparer des recommandations et des rapports pour le Parlement.

Des rapports et des informations seront en particulier demandés aux ministères responsables de l'application de la loi sur les personnes déplacées, ainsi qu'aux institutions nationales des droits de l'homme, aux organisations de développement et aux ONG qui travaillent localement et connaissent bien la question du déplacement. Dans toute la mesure du possible, il sera également demandé aux personnes déplacées elles-mêmes (hommes et femmes à égalité) ainsi qu'aux éventuels groupes vulnérables (ou à leurs représentants) de participer aux auditions de contrôle et de suivi.

Afin de déterminer précisément comment et par qui sont obtenus les résultats spécifiés dans la loi et de pouvoir identifier les obstacles administratifs,

juridiques, financiers ou autres, il est nécessaire que les parlementaires qui font partie de ces commissions soient bien informés sur la loi et, le cas échéant, sur les indicateurs opérationnels mis en place pour en mesurer l'efficacité. Les parlementaires s'impliqueront activement dans l'analyse et la rédaction des recommandations et des rapports préparés par les commissions : il leur incombe de vérifier que tous les éléments de la législation (décrits au chapitre deux) ont été débattus et que les recommandations de la commission répondent adéquatement aux questions identifiées.

Allocation des ressources et contrôle budgétaire

S'agissant de l'aide et de la protection des personnes déplacées et de la recherche de solutions durables, le rôle le plus important des parlementaires est sans doute lié à la détermination des budgets et à l'allocation des fonds pour la mise en œuvre du cadre national, au moment du vote des crédits par le Parlement ou au sein des commissions parlementaires responsables des affaires budgétaires.

Le financement a une influence directe sur l'efficacité : sans ressources adéquates, la loi est vouée à l'échec. Une bonne compréhension du processus budgétaire national (y compris les crédits parlementaires et les dépenses des ministères) sera une aide précieuse pour le parlementaire désireux de déterminer comment orienter des fonds vers l'aide et la protection des personnes déplacées. Différentes approches sont envisageables en fonction du contexte national, en particulier :

- une ligne budgétaire ou un fonds spécifique mis en place par le gouvernement central, auquel les ministères et les collectivités locales peuvent recourir dans le cadre de leurs propres processus budgétaires;
- l'allocation directe de ressources aux ministères et aux collectivités locales dans le cadre du processus normal d'octroi de crédits.

Quelles que soient les modalités de financement retenues, il est nécessaire que les fonds soient alloués de manière **adéquate, prévisible** et **non discriminatoire**. Dans cette optique, il convient de respecter certaines conditions essentielles :

- les analyses servant de base à la détermination des niveaux de financement doivent être réalistes et prendre en compte l'ensemble des besoins et vulnérabilités identifiés grâce aux informations recueillies à propos et auprès des populations déplacées. En particulier, il est impératif que ces analyses tiennent compte des opinions des responsables opérationnels et des besoins

spécifiques des groupes les plus vulnérables. En plus de l'expérience nationale, l'importante expertise disponible à l'échelle internationale fournira aux parlements des éléments utiles sur le coût des actions d'urgence. Les fonds alloués à des organisations humanitaires ou de développement sont à prendre en compte dans les évaluations nationales ;

- Il est nécessaire d'allouer spécifiquement des fonds aux questions de déplacements internes, de manière à éviter que les fonds ne soient employés pour financer d'autres projets et actions sans rapport avec les personnes déplacées. Il convient de prévoir un minimum de contraintes et un maximum de flexibilité, en particulier en matière d'aide d'urgence. Comme indiqué plus bas, la souplesse nécessaire à la gestion des difficultés qui peuvent survenir n'interdit aucunement la mise en place de solides mécanismes de reddition des comptes ;
- Il est nécessaire de prévoir des dispositions pour que les fonds excédentaires soient, si possible, reportés sur la période de financement suivante ;
- S'agissant des indemnisations, il peut être judicieux d'établir des mécanismes ou des fonds spécifiques hors du système judiciaire normal ; ces fonds doivent être suffisants pour indemniser les préjudices subis.

Dans leur étude des modalités de financement, les parlementaires privilégieront les dispositifs évitant une dépendance systématique vis-à-vis de l'aide d'urgence, laquelle pourrait à plus long terme nuire à l'établissement de solutions durables. Il convient par conséquent de prévoir dans les modalités de financement des mécanismes permettant de passer de l'aide d'urgence à une solution plus pérenne d'aide au développement, ce qui, une fois encore, sera facilité par une certaine souplesse de la ligne budgétaire réservée aux personnes déplacées.

Comme indiqué au chapitre premier, les personnes déplacées ont droit à bénéficier de l'aide humanitaire. En amont des demandes d'aide, l'identification des besoins de financement – même en l'absence de ressources budgétaires – aidera les bailleurs de fonds et les organisations humanitaires à évaluer l'assistance requise : il est donc nécessaire de définir ces besoins de manière aussi spécifique et précise que possible et il appartient aux parlementaires de prêter une grande attention à l'analyse des besoins financiers préparée dans le cadre du projet de loi. En outre, le sérieux du processus budgétaire montrera aux bailleurs de fonds que la question du déplacement interne est une priorité nationale, ce qui peut influencer sur les décisions d'engagement financier. Comme les financements alloués par les pouvoirs publics aux niveaux national, régional ou local, l'aide

internationale devra être limitée dans le temps et déboucher sur l'autonomie, dès que les conditions nécessaires en seront réunies.

Indemnisation des personnes déplacées

Turquie : Allocations budgétaires pour l'indemnisation des personnes déplacées

La prévision de dispositifs de financement, même simples, dans la législation, donnera une meilleure visibilité opérationnelle aux services concernés. En Turquie, par exemple, la loi de 2004 sur l'indemnisation des préjudices subis par suite du terrorisme et de la lutte contre le terrorisme a créé une Commission d'évaluation des préjudices pour indemniser les dommages matériels et physiques.

Le mode et les montants d'indemnisation ainsi que – point important – les sources de budget sont explicitement mentionnés dans la loi :

- les dépenses de la Commission doivent être couvertes par le budget normal du ministère de l'Intérieur (art. 6) ;
- les indemnités octroyées doivent être payées « – selon le type de paiement – à partir d'une ligne de crédit prévue à cet effet dans le budget du ministère » (art. 13).

Indonésie : Incitatifs fiscaux dans le cadre de l'indemnisation de déplacements dus à un projet de développement

La loi indonésienne de 2012 relative à l'acquisition de terrains à des fins de développement public prévoit des mécanismes d'indemnisation des personnes déplacées dans ce cadre. Le mécanisme d'indemnisation commence par une consultation publique sur le projet de développement, se poursuit par une consultation d'appréciation et aboutit à une consultation d'indemnisation. La loi prévoit plusieurs options d'indemnisation (argent, remplacement du terrain, réinstallation, partage de propriété, etc.) qui doivent être approuvées par les deux parties (art. 36). Des incitatifs fiscaux sont également prévus pour les personnes déplacées (art. 44).

Contrôle dans le cadre des procédures parlementaires habituelles

Lorsque le contrôle parlementaire s'effectue en séance plénière, il comprendra généralement les tâches suivantes :

- étude ou discussion des rapports des commissions parlementaires ;
- organisation d'un débat parlementaire général sur les motions présentées par des parlementaires qui pourraient avoir des retombées sur les problèmes des personnes déplacées ;

- questions aux ministres ou aux autres responsables du gouvernement en lien avec des questions de politique et de mise en œuvre (lors des séances de questions, par exemple) ;
- suggestion de textes législatifs, de règlements ou de décrets complémentaires ou de mise en œuvre.

Lorsque des questions directement liées aux personnes déplacées doivent être abordées, les parlementaires s'y prépareront soigneusement :

- en approfondissant leur connaissance du texte de la loi sur les personnes déplacées et des éléments mentionnés aux chapitres deux et trois ;
- en rencontrant des personnes déplacées (hommes et femmes en proportion égale), des membres des communautés concernées et des ONG, des acteurs des organisations humanitaires et de développement et d'autres parties prenantes (voir plus loin **Rôles informels de contrôle et de suivi**), afin de savoir comment se déroule la mise en œuvre de la loi sur les personnes déplacées ;
- en vérifiant les devoirs internationalement reconnus envers les personnes déplacées qui sont décrits au chapitre premier ;
- en étudiant tous les rapports et autres documents dont la discussion est à l'ordre du jour ;
- en approfondissant leur connaissance des procédures parlementaires en matière de débat, de présentation de motions, etc.

Prévoir et appuyer d'autres modes de contrôle et de suivi

Le suivi de la législation sur les personnes déplacées incombe prioritairement aux acteurs nationaux responsables de la mise en œuvre des lois. Ils sont bien placés et bien équipés pour assurer ce contrôle. Il appartient aux parlementaires de bien connaître les fonctions et les actions de suivi de ces acteurs, de manière à appuyer efficacement leur travail, ce qui implique de :

- s'assurer qu'ils disposent de l'autorité légale nécessaire pour assumer leurs fonctions, lesquelles doivent être clairement définies par la loi. Dans la

plupart des cas, cette responsabilité incombera prioritairement aux autorités nationales mais d'autres organes peuvent avoir un rôle de contrôle (INDH par exemple) ;

- leur garantir, dans toute la mesure du possible, un financement adapté (voir plus haut « **Allocation des ressources et contrôle budgétaire** ») ;
- en étudiant les résultats et recommandations de ces organes de contrôle et en décidant des mesures à prendre en conséquence.

L'instauration d'un **comité de pilotage** est souvent un moyen efficace de superviser les aspects pratiques de l'application de la loi et de s'assurer de la cohérence de la direction stratégique ainsi que de l'appui politique des principaux acteurs. Les comités de pilotage (qui peuvent prendre la forme de comités consultatifs) sont essentiels à la coordination : ils réunissent les différentes parties concernées pour une élaboration de méthodes communes de mise en œuvre. Il est important que les membres du comité de pilotage soient des responsables ministériels chevronnés ; comme pour tous les comités, les membres devront également avoir une excellente connaissance du cadre national et du problème des déplacements de population dans le pays. Idéalement, la composition et la structure du comité de pilotage seront définies dans la loi sur les personnes déplacées.

Suivi judiciaire et réponse législative en Colombie

Le système judiciaire a un important rôle à jouer en matière de suivi et les parlementaires doivent être capables de réviser la législation nationale en fonction des décisions de justice.

La Colombie dispose d'un cadre réglementaire restreint sur les déplacements internes depuis 1997. Jusqu'à récemment, le gouvernement ne parvenait pas à appliquer ce cadre. En particulier, les personnes lésées n'obtenaient aucune réparation et les droits qui leur étaient reconnus par le cadre réglementaire n'étaient pas protégés.

En 2003, des milliers de réclamations ont été formulées par le biais d'une demande de protection (*acción de tutela*) initiée par la Cour constitutionnelle pour défendre les droits fondamentaux des personnes déplacées. Cet instrument, très souple et très facile à mettre en œuvre, s'est avéré un moyen de recours efficace pour les raisons suivantes :

- la Cour a le pouvoir de prendre des décisions immédiates (avant même de prononcer un jugement définitif), ce qui permet de traiter les violations de droits dans des délais rapides ;

- les décisions de la Cour doivent être efficaces : la Cour a le pouvoir d'exiger de l'État qu'il prenne des mesures programmatiques de réparation ;
- les arrêts de la Cour ont préséance sur toute autre considération (à l'exception du principe d'*habeas corpus*) et doivent être prononcés dans un délai de dix jours sans possibilité de report ;
- les décisions des instances inférieures peuvent être révisées par la Cour *ex officio* ;
- les réclamations peuvent être déposées directement, sans l'intervention d'un avocat.

La révision des arrêts des instances inférieures par la Cour constitutionnelle a débouché sur la décision T-025 (2004) qui fait jurisprudence. Dans cette décision, la Cour constatait le non-respect généralisé des droits des personnes déplacées et se montrait particulièrement concernée par deux aspects :

- les capacités institutionnelles d'application du cadre réglementaire ; l'allocation de financements suffisants pour permettre la réalisation des objectifs affichés dans la politique à l'égard des personnes déplacées.

La Cour, qualifiant la situation d'« inconstitutionnelle », a ordonné qu'un certain nombre de mesures correctives soient prises par l'État :

- mesures pour favoriser la coopération des principaux acteurs ;
- mesures programmatiques spécifiques pour une protection immédiate des droits des personnes déplacées ;
- niveau suffisant de financement, hiérarchisation et distribution ;

adoption d'un plan d'action visant à corriger les déficiences énoncées dans le jugement. Cette décision a entraîné d'importants changements du cadre réglementaire colombien à l'égard des personnes déplacées. La Cour s'est préoccupée du suivi et a décidé d'un certain nombre d'indemnisations dans des cas où les violations se poursuivaient. D'autres jugements, qui portaient sur des questions de dédommagement et de droits de propriété, ont mené à la promulgation de la loi 1448. Celle-ci définit un cadre réglementaire pour le dédommagement des préjudices subis par toutes les victimes du conflit armé en Colombie depuis 1985.

Les **INDH** assurent des tâches essentielles de suivi et de contrôle en étant chargées d'exercer un contrôle et de rédiger des rapports réguliers sur l'application de la loi sur les personnes déplacées. Leur indépendance leur facilite l'accès aux informations permettant de déterminer si les personnes déplacées jouissent effectivement de leurs droits et d'évaluer les problèmes qu'elles rencontrent. Lorsqu'elles disposent du mandat, des financements et des ressources qui leurs sont nécessaires, les INDH sont des organes d'une grande souplesse, qui sont à même d'appuyer les intentions des parlements en obligeant les acteurs concernés

à assumer les responsabilités qui leur sont assignées par la loi et en attirant l'attention des détenteurs de l'autorité sur les violations des droits des personnes déplacées, une mauvaise application de la loi ou des défauts de réaction vis-à-vis d'un déplacement interne. Dans certaines circonstances, les INDH pourront, dans le cadre de leur suivi :

- mener de droit des enquêtes sur les violations des droits de l'homme;
- procurer aux personnes déplacées des mécanismes alternatifs de règlement des différends, notamment ceux liés au droit de propriété;
- intervenir dans les procédures judiciaires en tant qu'*amicus curiae* ou en qualité de conseil, selon le cas;
- recueillir les réclamations individuelles et leur donner la suite appropriée;
- ouvrir des enquêtes sur des points particuliers, à la demande du parlement.

Les fonctions de ce type peuvent être explicitement mentionnées dans une loi sur les personnes déplacées.

Création d'un comité de pilotage en Géorgie

En 2007, la Géorgie a adopté une Stratégie d'État sur les personnes déplacées qui a été complétée en 2009 par un plan d'action pour la mise en œuvre. Ce plan d'action prévoyait la création d'un comité de pilotage chargé de « coordonner les efforts conjoints du Gouvernement de Géorgie et des organisations internationales pour la concrétisation et la mise en œuvre de la Stratégie d'État sur les personnes déplacées et du Plan d'action qui lui est associé ». Le comité de pilotage était composé de représentants des organes suivants :

- ministère des Réfugiés et hébergements (assumant le rôle de coordonnateur national)
- ministère du Travail, de la Santé et des Affaires sociales
- ministère de la Justice,
- ministère du Développement régional et des Infrastructures
- ministère de l'Agriculture, Fonds de développement municipal

Cette fonction de suivi et de contrôle génère un volume substantiel d'informations et contribue à la création de divers réseaux auxquels sont reliés les INDH. Les parlementaires ne doivent pas hésiter à faire appel à ces institutions en cas

de besoin et seront bien inspirés de leur demander régulièrement des conseils, des suggestions ou des commentaires sur toute question entrant dans leur domaine de compétence. Il convient également d'inciter les INDH à formuler des recommandations ou des observations spontanées, ce qui leur permettra de manifester leur indépendance et d'attirer l'attention du parlement sur des questions qui pourraient être négligées.

Rôles informels de contrôle et de suivi

Pour rester informé des conditions de mise en œuvre, la meilleure méthode consiste à maintenir un dialogue constant et ouvert avec les parties concernées et les communautés affectées. Les parlementaires doivent toujours s'efforcer de tirer parti de l'expertise et de l'expérience des groupes de la société civile, en particulier des ONG, des universités, des communautés, des groupes religieux, etc. Une fois encore, c'est en se montrant ouverts et disponibles, en organisant des réunions régulières avec les chefs de ces groupes que les parlementaires pourront rester informés de l'évolution des choses. Les contacts directs avec ces groupes leur permettront de fluidifier les échanges d'informations et de recueillir des témoignages attestant de l'application concrète de la loi. Dans cette optique, il convient :

- d'effectuer des visites de terrain, des tournées dans les camps, des visites à domicile;
- d'organiser des consultations, des entretiens et des réunions avec les parties ou groupes concernés;
- de réaliser des études ou des questionnaires sur les déplacements, les retours et les réinstallations;
- d'étudier les informations fournies par les ONG ou par les centres recevant les populations concernées (bureaux d'aide juridique, centres de santé, etc.);
- d'organiser des réunions régulières avec les organisations humanitaires, les acteurs du développement et d'autres acteurs locaux intervenant dans la mise en œuvre.

Chapitre cinq : Récapitulatif des points essentiels

Dans le cadre de ses fonctions de contrôle, le Parlement doit s'assurer que l'exécutif met correctement et efficacement en œuvre la loi sur les personnes déplacées.

Les parlementaires doivent :

- ✓ bien connaître les documents et rapports pertinents lorsqu'ils siègent dans des commissions parlementaires, fournir à toutes les parties concernées l'occasion de s'exprimer, proposer au Parlement des recommandations permettant d'obtenir des résultats au bénéfice des personnes déplacées.

Les acteurs impliqués dans la mise en œuvre de la loi doivent disposer des ressources nécessaires pour remplir leurs fonctions.

Les parlementaires doivent :

- ✓ vérifier soigneusement les analyses des besoins financiers et des budgets pour s'assurer que les organisations sont en mesure d'atteindre les résultats visés ;
- ✓ prévoir dans le budget national des ressources suffisantes pour financer les efforts d'aide et de protection des personnes déplacées ;
- ✓ s'assurer que la loi sur les personnes déplacées prévoit de rechercher l'appui des organisations humanitaires et de développement en cas d'indisponibilité des ressources nationales.

S'agissant du suivi, les parlementaires peuvent jouer un rôle important en rencontrant des personnes déplacées et des acteurs concernés, et en participant aux commissions parlementaires chargées du contrôle.

Les parlementaires doivent :

- ✓ rencontrer régulièrement des personnes déplacées et s'entretenir directement avec les communautés concernées et les acteurs intervenant dans la mise en œuvre de la loi ;
- ✓ étudier les rapports de mise en œuvre rédigés par les INDH ou d'autres organisations et leur demander d'utiliser le processus parlementaire, s'il y a lieu.

D'autres acteurs nationaux peuvent aussi assumer des fonctions de suivi et de contrôle. Les parlementaires pourront soutenir leurs efforts et en tirer parti.

Les parlementaires doivent :

- ✓ envisager de confier les tâches de suivi à des comités de pilotage et des INDH ;
- ✓ s'assurer qu'un financement adéquat est prévu pour les tâches de suivi de ces organes ;
- ✓ étudier soigneusement et avec un esprit ouvert les conclusions, rapports et recommandations des organes nationaux de suivi.

Références utiles

Documents de base

Addressing Internal Displacement: A Framework for National Responsibility (2005) (Répondre aux déplacements internes : Cadre pour une responsabilité nationale), disponible en anglais à l'adresse : www.brookings.edu/fp/projects/idp/20050401_nrframework.pdf

National Instruments on Internal Displacement: A Guide to their development (2013) (Instruments nationaux sur le déplacement interne : Guide d'élaboration), disponible en anglais à l'adresse : www.internal-displacement.org/idmc/website/resources.nsf

Les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays (2e éd., 2008), disponible à l'adresse : www.idpguidingprinciples.org/

Guidance on Profiling Internally Displaced Persons (2007) (Éléments de profilage des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays), disponible en anglais à l'adresse : www.unhcr.org/refworld/docid/47b5ad3a2.html

Manuel pour la protection des déplacés internes (2010), disponible à l'adresse : wca.humanitarianresponse.info/en/document/manuel-pour-la-protection-des-d%C3%A9plac%C3%A9s-internes

Cadre conceptuel sur les solutions durables pour les personnes déplacées (2010), disponible à l'adresse : www.brookings.edu/-/media/Research/Files/Reports/2010/4/durable%20solutions/04_durable_solutions_french.PDF

Directives opérationnelles de l'IASC sur la protection des personnes affectées par des catastrophes naturelles (2011), disponible à l'adresse : www.brookings.edu/-/media/research/files/reports/2011/1/06%20operational%20guidelines%20nd/0106_operational_guidelines_nd_french.pdf

La protection des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays : Manuel à l'intention des législateurs et des responsables politiques (2008) : www.brookings.edu/~1/media/research/files/papers/2008/10/16%20internal%20displacement/1016_internal_displacement_fre.pdf

Traités

Convention de l'Union africaine pour la protection et l'assistance des personnes déplacées internes en Afrique (Convention de Kampala) (2012), disponible à l'adresse : www.gloobal.net/iepala/gloobal/fichas/ficha.php?entidad=Textos&id=8848&opcion=documento#s2

Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre (Quatrième Convention de Genève) (1949), disponible à l'adresse : www.icrc.org/applic/ihl/dih.nsf/TRA/380?OpenDocument&

Protocole sur les droits de propriété des personnes de retour (2006) (Conférence Internationale sur la Région des Grands Lacs), disponible à l'adresse : <https://cirgl.org/IMG/pdf/protocolesurlesdroits.pdf>

Protocole sur la protection et l'assistance à apporter aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (2006) (Conférence Internationale sur la Région des Grands Lacs), disponible à l'adresse : <https://cirgl.org/IMG/pdf/protocole-surlaprotection.pdf>

Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966), disponible à l'adresse : www2.ohchr.org/french/law/ccpr.htm

Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966), disponible à l'adresse : www2.ohchr.org/french/law/cescr.htm

Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I) (1977), disponible à l'adresse : www.icrc.org/applic/ihl/dih.nsf/Treaty.xsp?documentId=CBEC955A2CE7E0D4C12563140043ACA5&action=openDocument

Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II)

(1977), disponible à l'adresse : www.icrc.org/applic/ihl/dih.nsf/Treaty.xsp?documentId=6A490AB5993C1504C12563140043ACE7&action=openDocument

Statut de Rome de la Cour pénale internationale (1998), disponible à l'adresse : [untreaty.un.org/cod/icc/statute/french/rome_statute\(f\).pdf](http://untreaty.un.org/cod/icc/statute/french/rome_statute(f).pdf)

Organisations

Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays

Le Rapporteur spécial, nommé par le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, apporte une aide précieuse aux États qui préparent une loi ou un cadre national sur les personnes déplacées. Il peut notamment :

- aider à réunir un consensus politique en venant sur place et en rencontrant les responsables gouvernementaux et les principales parties prenantes ;
- faire connaître les situations de déplacement interne aux niveaux national, régional et international ;
- contribuer à renforcer les capacités et les connaissances en matière de législation et d'élaboration de politiques ;
- apporter des conseils juridiques et un appui technique aux pouvoirs publics pour la préparation et l'application de la loi sur les personnes déplacées.

Des informations sur le Rapporteur spécial, y compris ses coordonnées de contact sont disponibles à l'adresse : www.ohchr.org/EN/Issues/IDPersons/Pages/IDPersonsIndex.aspx.

Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR)

Les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays relèvent du HCR qui organise de nombreuses actions au bénéfice des personnes déplacées dans le monde. Le HCR a une grande expérience de la protection des personnes déplacées, une vaste expertise des affaires juridiques et politiques y afférentes et dispose aussi de ressources d'appui à l'élaboration des législations nationales. Le Haut-Commissariat

peut apporter son assistance aux parlements pour l'élaboration d'une loi nationale sur les personnes déplacées de diverses façons, notamment :

- en apportant des conseils et en fournissant des documents d'aide et des outils aux parlementaires et aux rédacteurs du gouvernement en vue de l'élaboration d'une loi ;
- en proposant aux parlementaires et aux rédacteurs du gouvernement des formations sur les normes régionales et internationales pertinentes ;
- en appuyant l'élaboration de la politique en matière de déplacement interne qui pourra servir de base à la loi ;
- en apportant un appui et en participant aux processus de consultation, en particulier en veillant à la consultation des personnes déplacées elles-mêmes ;
- en mettant son expertise au service de l'examen des projets de loi pour s'assurer que les réalités du contexte opérationnel sont prises en compte ; et
- en appuyant la mise en œuvre de la loi sur les personnes déplacées dans le cadre des opérations menées dans le pays.

Le HCR, qui intervient également auprès des gouvernements pour la défense des droits des personnes déplacées, est bien placé pour suggérer la mise en place d'un cadre juridique national.

Des informations concernant le travail du HCR auprès des personnes déplacées sont disponibles à l'adresse : www.unhcr.fr/pages/4aae621d3b0.html.

Union interparlementaire (UIP)

Créée en 1889, l'Union interparlementaire est l'organisation internationale des parlements. Elle a pour principal objectif de promouvoir le dialogue interparlementaire en œuvrant en faveur de la paix, de la coopération et de la démocratie représentative. L'UIP peut apporter son concours à l'élaboration d'une loi sur les personnes déplacées :

- en favorisant les contacts, la coordination et les partages d'expérience entre les parlements qui préparent ou ont préparé une loi ou une politique relative aux personnes déplacées ;

- en facilitant les connexions avec les organes parlementaires régionaux ;
- en fournissant des informations et en aidant les pays (notamment les commissions parlementaires des droits de l'homme) à se conformer à leurs obligations au titre du droit humanitaire/des droits de l'homme.

Des informations sur l'UIP sont disponibles à l'adresse : www.ipu.org/french/home.htm.

Bureau de la coordination des affaires humanitaires

Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (OCHA), rassemble les acteurs humanitaires pour intervenir de façon cohérente dans les situations d'urgence. Toutefois, même en l'absence de situation d'urgence, OCHA pourra fournir appui et conseil pour l'élaboration d'une loi sur les personnes déplacées :

- en fournissant des informations sur la situation des personnes déplacées en fonction du contexte particulier du pays concerné, ou plus généralement ;
- en organisant des appels de fonds et en contrôlant le financement de l'aide humanitaire ; et
- en identifiant et en contactant d'autres partenaires de l'aide humanitaire et du développement.

Des informations sur le travail d'OCHA dans le cadre des déplacements de population sont disponibles (en anglais) à l'adresse : www.unocha.org/what-we-do/policy/thematic-areas/displacement.

Bureau des Nations Unies pour la Réduction des risques de catastrophes (UNISDR)

Le Bureau des Nations Unies pour la Réduction des risques de catastrophes est responsable de la mise en œuvre de la Stratégie internationale de prévention des catastrophes (SIPC). Particulièrement utile pour l'élaboration des lois nationales sur les personnes déplacées, cet organe coordonne la réduction des risques de catastrophes, notamment la mise en œuvre de la Stratégie internationale pour la prévention des catastrophes (adoptée en 1999) et le Cadre d'action de Hyogo. L'UNISDR appuie les efforts déployés par les parlementaires pour

créer un environnement politique favorable à la prévention des catastrophes. Son programme de « référents parlementaires » s'est avéré particulièrement efficace pour la réduction des risques de catastrophes aux niveaux régional et international. L'UNISDR encourage aussi la participation des pays aux efforts de prévention des catastrophes en finançant des plateformes nationales ; il peut, en outre, fournir des informations substantielles aux pays désireux de combiner leur législation relative aux personnes déplacées et aux catastrophes.

Des informations relatives au travail de l'UNISDR ainsi que ses coordonnées sont disponibles (en anglais) à l'adresse : www.unisdr.org/partners/parliamentarians.

Comité international de la Croix-Rouge (CICR)

Le Comité international de la Croix-Rouge est une organisation impartiale, neutre et indépendante dont la mission, exclusivement humanitaire, consiste à protéger la vie et la dignité des victimes de conflits armés et d'autres situations de violence, et à leur porter assistance.

Le CICR s'efforce également de prévenir la souffrance par la promotion et le renforcement du droit et des principes humanitaires.

Il a pour objectif général de s'assurer que les pouvoirs publics et les autres groupes constitués remplissent les obligations qui sont les leurs au titre du droit international humanitaire et des droits de l'homme, c'est-à-dire respectent et protègent la population civile. Le CICR s'emploie à diminuer les souffrances des populations victimes de conflits armés ou d'autres situations de violence. À cette fin, l'Organisation apporte une aide et une protection efficaces à ces populations, parmi lesquelles les personnes déplacées dans leur propre pays, tout en tenant compte des interventions des autres organisations humanitaires. En coopération avec les Sociétés nationales, le CICR a mis sur pied une méthode pluridisciplinaire de prise en charge des besoins de base des populations déplacées.

Créé en 1863, le CICR est à l'origine des Conventions de Genève et du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Il dirige et coordonne les activités internationales menées par le Mouvement dans les conflits armés et les autres situations de violence.

Des informations sur le CICR sont disponibles à l'adresse : www.icrc.org.

Service commun de profilage des déplacés (JIPS)

Le Service commun de profilage des déplacés (JIPS) aide les gouvernements à obtenir des informations précises sur les populations déplacées et à prendre des décisions en conséquence. Son Comité de direction est composé d'organisations disposant d'une large expérience des populations déplacées (Conseil danois pour les réfugiés, Observatoire des situations de déplacement interne du Conseil norvégien pour les réfugiés, Organisation internationale pour les migrations (OIM), Bureau du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays, HCR, OCHA et FNUAP). Le JIPS propose quatre services principaux :

- appui de terrain et conseil technique (recueil de données et renforcement des capacités) ;
- formation et renforcement des capacités ;
- outils et instructions, y compris diverses ressources de profilage et de collecte de données qui facilitent le recueil, le partage et l'analyse des informations ;
- sensibilisation à l'utilité du profilage et du recueil de données pour l'élaboration de meilleures solutions au bénéfice des personnes déplacées ;

Des informations sur le JIPS ainsi que ses coordonnées sont disponibles (en anglais) à l'adresse : www.jips.org/.

Projet Brookings-LSE sur le déplacement interne

Le projet Brookings-LSE a été lancé pour promouvoir des réponses efficaces au déplacement interne aux niveaux national, régional et international. Il constitue une précieuse unité de recherche, d'analyse et de soutien pour le Rapporteur spécial (qui est codirecteur du projet) et une importante source d'informations pour les gouvernements qui cherchent à mettre en place un cadre national sur le déplacement interne.

En collaboration avec le HCR, le projet Brookings-LSE sur le déplacement interne gère des bases de données en accès libre qui répertorient les lois, les politiques et d'autres documents importants. Les parlementaires peuvent tirer profit de ces ressources pour s'informer sur les expériences déjà menées et les

diverses approches adoptées (en particulier dans les pays disposant de systèmes juridiques et politiques similaires au leur). Ces bases de données sont disponibles (en anglais) à l'adresse : www.unhcr.org/refworld/idps.html.

Des informations sur le projet ainsi que ses coordonnées sont disponibles à l'adresse : www.brookings.edu/about/projects/idp.

Observatoire des situations de déplacement interne (IDMC)

L'Observatoire des situations de déplacement interne a été créé par le Conseil norvégien pour les réfugiés afin de suivre les déplacements internes se produisant dans le monde et de contribuer au renforcement des capacités de réponse nationale à ces déplacements. Le travail de l'Observatoire comprend des actions de sensibilisation et de diffusion d'informations. Il organise également des ateliers sur l'aide et la protection des personnes déplacées à l'intention des autorités nationales.

Des informations sur l'IDMC sont disponibles (en anglais) à l'adresse : www.internal-displacement.org.

Annexe I

Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays

Introduction : portée et objet

1. Les présents Principes directeurs visent à répondre aux besoins particuliers des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays à travers le monde. Y sont identifiés les droits et les garanties concernant la protection des personnes contre les déplacements forcés et la protection et l'aide qu'il convient de leur apporter au cours du processus de déplacement, ainsi que pendant leur retour ou leur réinstallation et leur réintégration.

2. Aux fins des présents 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.

3. Les présents Principes reflètent le droit international relatif aux droits de l'homme et le droit international humanitaire et sont compatibles avec eux. Ils visent à guider :

- a) le Représentant du Secrétaire général chargé de la question des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays dans l'exercice de son mandat;
- b) les États qui ont à faire face au phénomène des déplacements internes;
- c) tous les autres groupes, autorités et individus concernés dans leurs relations avec les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays; et
- d) les organisations intergouvernementales et non gouvernementales dans les activités qu'elles consacrent au problème du déplacement interne.

4. Les présents Principes directeurs devraient être diffusés et appliqués aussi largement que possible.

Titre I – Principes généraux

Principe 1

1. Les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays jouissent, sur un pied d'égalité, en vertu du droit international et du droit interne, des mêmes droits et libertés que le reste de la population du pays. Elles ne doivent faire l'objet, dans l'exercice des différents droits et libertés, d'aucune discrimination fondée sur leur situation en tant que personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays.

2. Les présents Principes ne préjugent en rien de la responsabilité pénale des personnes en vertu du droit international, notamment en cas de génocide, de crime contre l'humanité et de crime de guerre.

Principe 2

1. Indépendamment de leur statut juridique, tous les groupes, autorités et personnes observent les présents Principes directeurs et les appliquent sans discrimination. L'observation des présents Principes n'a aucune incidence juridique sur le statut des autorités, des groupes ou des personnes concernées.

2. Les présents Principes ne sauraient être interprétés comme restreignant, modifiant ou affaiblissant les dispositions d'un des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ou au droit international humanitaire, ni les droits accordés aux personnes en vertu de la législation interne. En particulier, les présents Principes ne préjugent en rien du droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays.

Principe 3

1. C'est aux autorités nationales qu'incombent en premier lieu le devoir et la responsabilité de fournir une protection et une aide aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays qui relèvent de leur juridiction.

2. Les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays ont le droit de demander et de recevoir une protection et une aide humanitaire desdites autorités. Elles ne doivent être soumises à aucune persécution ou punition pour avoir formulé une telle demande.

Principe 4

1. Les présents Principes sont appliqués sans discrimination aucune fondée notamment sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion ou la croyance, les opinions politiques ou autres, l'origine nationale, ethnique ou sociale, le statut

juridique ou social, l'âge, l'incapacité, la propriété, la naissance ou tous autres critères analogues.

2. Certaines personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, telles que les enfants, en particulier les mineurs non accompagnés, les femmes enceintes, les mères d'enfants en bas âge, les femmes chefs de famille, les personnes souffrant d'incapacités et les personnes âgées, ont droit à la protection et à l'aide que nécessite leur condition et à un traitement qui tienne compte de leurs besoins particuliers.

Titre II – Principes relatifs à la protection contre le déplacement

Principe 5

Toutes les autorités et tous les membres concernés de la communauté internationale respectent les obligations qui leur incombent en vertu du droit international, notamment les droits de l'homme et le droit humanitaire, et les font respecter en toutes circonstances de façon à prévenir et éviter les situations de nature à entraîner des déplacements de personnes.

Principe 6

1. Chaque être humain a le droit d'être protégé contre un déplacement arbitraire de son foyer ou de son lieu de résidence habituel.

2. L'interdiction des déplacements arbitraires s'applique aux déplacements :

- a) Qui sont la conséquence de politiques d'apartheid, de politiques de «nettoyage 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) Qui interviennent dans des situations de conflit armé, sauf dans les cas où la sécurité des personnes civiles ou des raisons militaires impératives l'exigent;
- c) Qui se produisent 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) Qui sont opérés en cas de catastrophe, à moins que la sécurité et la santé des personnes concernées n'exigent leur évacuation; et
- e) Qui sont utilisés comme un moyen de punition collective.

3. Le déplacement ne doit pas durer plus longtemps que ne l'exigent les circonstances.

Principe 7

1. Avant toute décision nécessitant le déplacement de personnes, les autorités concernées font en sorte que toutes les autres possibilités soient étudiées afin d'éviter le recours à une telle mesure. Lorsqu'il n'y a pas d'autre choix, tout doit être fait pour que le nombre des personnes déplacées soit aussi restreint que possible et que les effets néfastes de l'opération soient limités.

2. Les autorités qui procèdent à un tel déplacement de population veillent, dans toute la mesure possible, à ce que les personnes déplacées soient convenablement logées, à ce que l'opération se déroule dans des conditions satisfaisantes sur le plan de la sécurité, de l'alimentation, de la santé et de l'hygiène, et à ce que les membres d'une même famille ne soient pas séparés.

3. Lorsque le déplacement a lieu dans des circonstances autres que la phase d'urgence d'un conflit armé ou d'une catastrophe, les garanties suivantes doivent être observées :

- a) Toute décision est prise par l'autorité étatique habilitée par la loi ;
- b) Les dispositions nécessaires sont prises pour que les personnes déplacées soient pleinement informées des raisons et des modalités de leur déplacement et, le cas échéant, des mesures d'indemnisation et de réinstallation ;
- c) On s'efforce d'obtenir le consentement libre et en connaissance de cause des personnes déplacées ;
- d) Les autorités compétentes s'efforcent d'associer les personnes concernées, en particulier les femmes, à la planification et à la gestion de leur réinstallation ;
- e) Des mesures de maintien de l'ordre sont, au besoin, prises par les autorités judiciaires compétentes ; et
- f) Le droit à un recours utile, y compris à un réexamen des décisions prises par les autorités judiciaires compétentes, est respecté.

Principe 8

Il ne doit être procédé à aucun déplacement de population en violation des droits à la vie, à la dignité, à la liberté et à la sécurité des personnes concernées.

Principe 9

Les États ont l'obligation particulière de protéger contre le déplacement les populations indigènes, les minorités, les paysans, les éleveurs et autres groupes qui ont vis-à-vis de leurs terres un lien de dépendance et un attachement particuliers.

Titre III – Principes relatifs à la protection au cours du déplacement

Principe 10

1. Chaque être humain a un droit inhérent à la vie qui est protégé par la loi. Nul ne peut être arbitrairement privé de la vie. Les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays seront protégées en particulier contre :

- a) Le génocide;
- b) Le meurtre;
- c) Les exécutions sommaires ou arbitraires; et
- d) Les disparitions forcées, y compris l'enlèvement ou la détention non reconnue, quand il y a menace de mort ou mort d'homme.

La menace du recours ou l'incitation à un des actes susmentionnés sont interdites.

2. Les attaques ou autres actes de violence contre des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays qui ne participent pas ou ne participent plus aux hostilités sont interdits en toutes circonstances. Les personnes déplacées seront protégées en particulier contre :

- a) Les attaques directes ou sans discrimination ou autres actes de violence, y compris la création de zones dans lesquelles les attaques contre les civils sont autorisées;
- b) L'utilisation de la famine comme méthode de combat;
- c) L'utilisation des personnes déplacées comme bouclier pour protéger des objectifs militaires contre des attaques ou pour couvrir, favoriser ou empêcher des opérations militaires;
- d) Les attaques visant les camps ou les zones d'installation des personnes déplacées; et
- e) L'utilisation de mines terrestres antipersonnel.

Principe 11

1. Chacun a droit à la dignité et à l'intégrité physique, mentale et morale.

2. Les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, que leur liberté ait fait l'objet de restrictions ou non, seront protégées en particulier contre :

- a) Le viol, la mutilation, la torture, les traitements ou peines cruels, inhumains ou dégradants et autres atteintes à leur dignité telles que les actes de violence visant spécifiquement les femmes, la contrainte à la prostitution et toute forme d'attentat à la pudeur;

- b) L'esclavage ou toute forme contemporaine d'esclavage (vente à des fins de mariage, exploitation sexuelle, travail forcé des enfants, etc.) ; et
- c) Les actes de violence visant à semer la terreur parmi les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays.

La menace du recours ou l'incitation à un des actes susmentionnés sont interdites.

Principe 12

1. Tout individu a droit à la liberté et à la sûreté de sa personne. Nul ne peut être arbitrairement arrêté ni détenu.
2. Pour donner effet à ce droit les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays ne doivent pas être internées ni confinées dans un camp. Si, dans des circonstances exceptionnelles, de telles mesures s'avèrent absolument nécessaires, elles ne doivent pas durer plus longtemps que ne l'exigent ces circonstances.
3. Les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays seront protégées contre toute arrestation et toute détention discriminatoires qui résulteraient de leur déplacement.
4. En aucun cas les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays ne doivent être prises comme otages.

Principe 13

1. En aucune circonstance les enfants déplacés ne doivent être enrôlés dans une force armée ou obligés ou autorisés à participer à des combats.
2. Les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays seront protégées contre les pratiques discriminatoires consistant à tirer parti de leur situation pour les enrôler dans des forces ou des groupes armés. En particulier, toute pratique cruelle, inhumaine ou dégradante visant à contraindre une personne déplacée à accepter d'être enrôlée dans un groupe armé ou à la punir en cas de refus est interdite en toutes circonstances.

Principe 14

1. Chaque personne déplacée à l'intérieur de son propre pays a le droit de circuler librement et de choisir librement sa résidence.
2. Les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays ont, en particulier, le droit d'entrer librement dans les camps ou autres zones d'installation et d'en sortir librement.

Principe 15

Les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays ont :

- a) Le droit de rechercher la sécurité dans une autre partie du pays ;
- b) Le droit de quitter leur pays ;
- c) Le droit de chercher asile dans un autre pays ; et
- d) Le droit d'être protégées contre le retour ou la réinstallation forcés dans tout lieu où leur vie, leur sûreté, leur liberté et/ou leur santé seraient en danger.

Principe 16

1. Toutes les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays ont le droit d'être informées du sort de leurs proches portés disparus et du lieu où ils se trouvent.

2. Les autorités concernées s'efforceront de déterminer le sort des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays portées disparues et le lieu où elles se trouvent, et coopéreront avec les organisations internationales qui se consacrent à cette tâche. Elles tiendront les proches au courant des progrès de leurs recherches et les informeront de tout élément nouveau.

3. Les autorités concernées s'efforceront de récupérer et d'identifier les restes des personnes décédées, d'empêcher leur profanation ou leur mutilation, de faciliter leur restitution aux proches ou d'en disposer d'une manière respectueuse.

4. Les sépultures des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays devraient être protégées en toutes circonstances. Les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays devraient avoir le droit d'accéder aux sépultures de leurs proches décédés.

Principe 17

1. Chacun a droit au respect de sa vie familiale.

2. Afin de donner effet à ce droit reconnu aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, les membres d'une famille qui souhaitent rester ensemble seront autorisés à le faire.

3. Les familles séparées par suite de leur déplacement seront réunifiées aussi rapidement que possible. Toutes les mesures requises seront prises pour accélérer la réunification de ces familles, notamment lorsqu'il y a des enfants. Les autorités responsables faciliteront les recherches faites par les membres d'une

famille, encourageront l'action des organisations humanitaires qui œuvrent pour la réunification des familles et coopéreront avec elles.

4. Les membres des familles déplacées à l'intérieur de leur propre pays, dont on a restreint la liberté en les internant ou en les confinant dans des camps, ont le droit de rester ensemble.

Principe 18

1. Toutes les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays ont droit à un niveau de vie suffisant.

2. Au minimum, quelles que soient les circonstances et sans discrimination aucune, les autorités compétentes assureront aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays les services suivants et leur permettront d'y accéder en toute sécurité :

- a) aliments de base et eau potable;
- b) abri et logement;
- c) vêtements appropriés; et
- d) services médicaux et installations sanitaires essentiels.

3. Des efforts particuliers devraient être faits pour assurer la pleine participation des femmes à la planification et à la distribution des fournitures de première nécessité.

Principe 19

1. Toutes les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays qui sont blessées ou malades, ainsi que celles qui sont handicapées, doivent recevoir, dans toute la mesure possible et dans les meilleurs délais, les soins médicaux et l'attention dont elles ont besoin, sans distinction aucune fondée sur des motifs extra-médicaux. Au besoin, les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays doivent avoir accès à des services d'assistance psychologique et sociale.

2. Une attention particulière devrait être accordée aux besoins des femmes dans le domaine de la santé, notamment à leur accès aux prestataires et aux services de soins de santé, tels que les soins de santé en matière de reproduction, ainsi qu'aux services de consultation requis dans le cas des victimes de sévices sexuels et autres.

3. Une attention particulière devrait être accordée aussi à la prévention des maladies contagieuses et infectieuses, y compris le SIDA, parmi les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays.

Principe 20

1. Chacun a le droit à la reconnaissance en tous lieux de sa personnalité juridique.
2. Pour donner effet à ce droit, les autorités concernées délivreront aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays tous les documents dont elles ont besoin (passeport, papiers d'identité, attestation de naissance, attestation de mariage, etc.) pour pouvoir exercer leurs droits. Elles leur faciliteront en particulier l'obtention de nouveaux documents ou le remplacement des documents perdus durant le déplacement sans leur imposer des conditions excessives, telles que le retour dans le lieu de résidence habituel pour se faire délivrer ces documents ou les autres papiers nécessaires.
3. Les femmes et les hommes pourront obtenir de tels documents sur un pied d'égalité et auront le droit de se les faire délivrer à leur propre nom.

Principe 21

1. Nul ne peut être arbitrairement privé de sa propriété et de ses possessions.
2. La propriété et les possessions des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays seront en toutes circonstances protégées, en particulier contre les actes suivants :
 - a) le pillage;
 - b) les attaques directes ou aveugles ou autres actes de violence;
 - c) l'utilisation en guise de bouclier pour des opérations ou des objectifs militaires;
 - d) l'utilisation comme objets de représailles; et
 - e) la destruction ou l'appropriation comme moyen de punition collective.
3. La propriété et les possessions laissées par les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays au moment de leur départ devraient être protégées contre la destruction, ainsi que l'appropriation, l'occupation ou l'utilisation arbitraires et illégales.

Principe 22

1. L'exercice des droits suivants par les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, qu'elles vivent dans des camps ou ailleurs, ne doit faire l'objet d'aucune discrimination résultant de leur déplacement :
 - a) droits à la liberté de pensée, de conscience, de religion ou de conviction, d'opinion et d'expression;

- b) droit de rechercher librement un emploi et de participer aux activités économiques ;
- c) droit à la liberté d'association et de participation sur un pied d'égalité aux affaires de la communauté ;
- d) droit de voter et de prendre part aux affaires gouvernementales et publiques, y compris le droit d'accéder aux moyens nécessaires pour exercer ce droit ; et
- e) droit de communiquer dans une langue qu'elles comprennent.

Principe 23

1. Toute personne a droit à l'éducation.
2. Pour donner effet à ce droit, les autorités concernées veilleront à ce que les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, en particulier les enfants déplacés, reçoivent gratuitement un enseignement qui revêtira un caractère obligatoire au niveau primaire. Cet enseignement respectera leur identité culturelle, leur langue et leur religion.
3. Des efforts particuliers devraient être faits pour assurer la pleine et égale participation des femmes et des filles aux programmes d'enseignement.
4. Des services d'enseignement et de formation seront offerts, dès que les conditions le permettront, aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, en particulier aux adolescents et aux femmes, qu'ils vivent dans un camp ou ailleurs.

Titre IV – Principes relatifs à l'aide humanitaire

Principe 24

1. Toute aide humanitaire est fournie dans le respect des principes d'humanité et d'impartialité, sans discrimination aucune.
2. L'aide humanitaire aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays ne saurait être détournée, notamment pour des raisons politiques ou militaires.

Principe 25

1. C'est en premier lieu aux autorités nationales qu'incombent le devoir et la responsabilité d'apporter une aide humanitaire aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays.

2. Les organisations humanitaires internationales et d'autres acteurs compétents ont le droit de proposer leurs services pour venir en aide aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Une telle proposition ne doit pas être considérée comme inamicale ou comme une ingérence dans les affaires intérieures de l'État et sera accueillie de bonne foi. Ces services ne sauraient être refusés arbitrairement, surtout si les autorités concernées ne sont pas en mesure de fournir l'aide humanitaire requise ou ne sont pas disposées à le faire.

3. Toutes les autorités concernées autorisent et facilitent le libre passage de l'aide humanitaire et permettent aux personnes chargées de la distribuer d'accéder rapidement et sans entraves aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays.

Principe 26

Les personnes chargées de l'aide humanitaire, leurs moyens de transport et leurs stocks doivent être respectés et protégés. Ils ne doivent faire l'objet d'aucune attaque ou autre acte de violence.

Principe 27

1. Les organisations humanitaires internationales et les autres acteurs compétents devraient, dans le cadre de l'aide qu'ils apportent, accorder l'attention voulue au besoin de protection et aux droits fondamentaux des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et prendre les mesures nécessaires à cet effet. Ce faisant, ces organisations et ces acteurs respecteront les normes et les codes de conduite internationaux.

2. Le précédent paragraphe ne préjuge en rien des responsabilités en matière de protection des organisations internationales mandatées à cet effet, dont les services peuvent être offerts ou demandés par les États.

Titre V – Principes relatifs au retour, à la réinstallation et à la réintégration

Principe 28

1. C'est aux autorités compétentes qu'incombent en premier lieu le devoir et la responsabilité de créer des conditions propices au retour librement consenti, dans la sécurité et la dignité, des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays dans leur foyer ou leur lieu de résidence habituel, ou à leur réinstallation volontaire dans une autre partie du pays, ainsi que de leur fournir les moyens

nécessaires à cet effet. Lesdites autorités s'efforceront de faciliter la réintégration des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays qui sont retournées dans leur lieu d'origine ou qui ont été réinstallées.

2. Des efforts particuliers seront faits pour assurer la pleine participation des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays à la planification et à la gestion de leur retour ou réinstallation et de leur réintégration.

Principe 29

1. Les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays qui ont regagné leur foyer ou leur lieu de résidence habituel ou se sont réinstallées dans d'autres régions du pays ne doivent faire l'objet d'aucune discrimination en raison de leur déplacement. Elles ont le droit de participer pleinement et sur un pied d'égalité aux affaires publiques à tous les niveaux et d'accéder dans des conditions d'égalité aux services publics.

2. Les autorités compétentes ont le devoir et la responsabilité d'aider les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays qui ont regagné leur lieu d'origine ou ont été réinstallées à recouvrer, dans la mesure du possible, la propriété et les possessions qu'elles avaient laissées ou dont elles avaient été dépossédées au moment de leur départ. Lorsque leur recouvrement n'est pas possible, les autorités compétentes accordent à ces personnes une indemnisation appropriée ou une autre forme de réparation équitable ou les aident à les obtenir.

Principe 30

Toutes les autorités concernées autorisent et aident les organisations humanitaires internationales et les autres acteurs concernés à accéder rapidement et sans entraves, dans l'exercice de leurs mandats respectifs, aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays pour les aider dans le cadre de leur retour ou réinstallation et de leur réintégration.

Annexe II

Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (« Convention de Kampala »)

Préambule

Nous, Chefs d'État et de gouvernement des États membres de l'Union africaine;

CONSCIENTS de la gravité de la situation des personnes déplacées qui constitue une source d'instabilité et de tension continues pour les États africains;

ÉGALEMENT CONSCIENTS de la souffrance et de la vulnérabilité spécifique des personnes déplacées;

RÉITÉRANT la coutume et la tradition africaines inhérentes d'hospitalité par les Communautés locales d'accueil pour les personnes en détresse, et l'appui à ces communautés;

ENGAGÉS à partager notre vision commune consistant à apporter des solutions durables aux situations des personnes déplacées, en mettant en place un cadre juridique approprié pour leur apporter protection et assistance;

DÉTERMINÉS à adopter les mesures destinées à prévenir et mettre fin au phénomène de déplacement interne, par l'éradication de ses causes premières, particulièrement les conflits persistants et récurrents, ainsi que le déplacement causé par les catastrophes naturelles, qui ont un impact dévastateur sur la vie humaine, la paix, la stabilité, la sécurité et le développement;

CONSIDÉRANT l'Acte constitutif de l'Union africaine de l'an 2000 et la Charte des Nations Unies de 1945;

RÉAFFIRMANT le principe de respect de l'égalité souveraine des États parties, de leur intégrité territoriale et de leur indépendance politique, tel qu'énoncé par l'Acte constitutif de l'Union africaine et la Charte des Nations Unies ;

RAPPELANT la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, la Convention de 1948 pour la prévention et la répression du crime de génocide, les quatre Conventions de Genève de 1949 et leurs Protocoles additionnels de 1977, la Convention des Nations Unies de 1951 relative au statut des réfugiés et le Protocole relatif au statut des réfugiés de 1967, la Convention de l'OUA de 1969 régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique, la Convention de 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981 et le Protocole de 2003 à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes en Afrique, la Charte africaine de 1990 des droits et du bien-être de l'enfant, le Document de 1994 d'Addis-Abeba sur les réfugiés et le déplacement forcé des populations en Afrique, et autres instruments pertinents de l'Union africaine et des Nations Unies sur les droits de l'homme, ainsi que les résolutions pertinentes du Conseil de Sécurité ;

AYANT À L'ESPRIT que les États membres de l'Union africaine ont adopté des pratiques démocratiques et ont adhéré aux principes de non-discrimination et d'égalité de tous devant la loi, conformément à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981, ainsi que d'autres instruments juridiques régionaux et internationaux sur les droits de l'homme ;

RECONNAISSANT les droits imprescriptibles des personnes déplacées, tels que prévus et protégés par les droits de l'homme et le droit international humanitaire, et tels qu'inscrits dans les Principes directeurs des Nations Unies de 1998 sur le déplacement interne, reconnus comme un cadre international important pour la protection des personnes déplacées ;

AFFIRMANT notre responsabilité première et notre engagement à respecter, protéger et mettre en application les droits des personnes déplacées, sans discrimination aucune ;

PRENANT NOTE du rôle spécifique des organisations et agences internationales, dans le cadre de l'approche de collaboration interinstitutions des Nations Unies concernant les personnes déplacées, particulièrement de l'expertise du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés en matière de protection des personnes déplacées, et la demande qui lui a été faite par le Conseil

exécutif de l’Union africaine dans la Décision EX/CL.413 (XIII) de juillet 2008 à Charm-el-Cheikh (Egypte) à poursuivre et à renforcer son rôle dans la protection et l’assistance aux personnes déplacées dans le cadre du mécanisme de coordination des Nations Unies; et **PRENANT NOTE ÉGALEMENT** du mandat du Comité international de la Croix Rouge d’assurer la protection et l’assistance aux personnes affectées par les conflits armés et autres situations de violence, ainsi que des activités des organisations de la société civile, conformément à la législation des pays où ils exercent leurs rôles et mandats;

RAPPELANT l’absence d’un cadre juridique et institutionnel africain et international contraignant spécialement consacré à la prévention du déplacement interne, à la protection et à l’assistance aux personnes déplacées;

RÉAFFIRMANT l’engagement historique des États membres de l’UA, d’assurer aux réfugiés et aux personnes déplacées la protection et l’assistance et, en particulier, de mettre en œuvre les Décisions Ex.CL/127(V) et Ex.CL/Dec.129 (V) adoptées par le Conseil exécutif, à Addis-Abeba en juillet 2004, en répondant aux besoins spécifiques des personnes déplacées, tels que la protection et l’assistance à travers un instrument juridique distinct, et de collaborer avec les partenaires concernés et d’autres acteurs pour donner aux personnes déplacées un cadre juridique approprié qui leur garantisse une protection et une assistance adéquates, et qui permette la mise en œuvre de solutions durables;

CONVAINCUS que la présente Convention sur la protection et l’assistance aux personnes déplacées présente un tel cadre juridique;

CONVENONS DE CE QUI SUIT :

Dispositions

Article premier – Définitions

Aux fins de la présente Convention, on entend par :

- a. « Charte africaine » : la Charte africaine des droits de l’homme et des peuples;
- b. « Commission africaine » : la Commission africaine des droits de l’homme et des peuples;
- c. « Cour africaine de justice et des droits de l’homme » : la Cour africaine de justice et des droits de l’homme;
- d. « Déplacement arbitraire » : le déplacement arbitraire tel que visé à l’article 4 (4) (a) à (h)

- e. « Groupes armés » : les forces armées dissidentes ou autres groupes armés organisés distincts des forces armées de l'État ;
- f. « UA » : Union africaine ;
- g. « Commission de l'UA » : le Secrétariat de l'Union africaine, dépositaire des instruments régionaux ;
- h. « Enfant » : tout être humain âgé de moins de dix-huit ans ;
- i. « Acte constitutif » : l'Acte constitutif de l'Union africaine ;
- j. « Pratiques néfastes » : tous comportements, attitudes et/ou pratiques qui affectent négativement les droits fondamentaux des personnes, tels qu'entre autres le droit à la vie, à la santé, à la dignité, à l'intégrité mentale et physique et à l'éducation ;
- k. « Personnes déplacées » : les personnes ou groupes de personnes ayant été forcées ou obligées de fuir ou de quitter leurs habitations ou lieux habituels de résidence, en particulier après, ou afin d'éviter les effets des conflits armés, des situations de violence généralisée, des violations des droits de l'homme et/ou des catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme, et qui n'ont pas traversé une frontière d'État internationalement reconnue ;
- l. « Déplacement interne » : le mouvement, l'évacuation ou la réinstallation involontaires ou forcés des personnes ou groupes de personnes à l'intérieur des frontières internationalement reconnues d'un État ;
- m. « État membre » : un État membre de l'Union africaine ;
- n. « Acteurs non étatiques » : les acteurs privés qui ne sont pas des responsables officiels de l'État, y compris les groupes armés non visés à l'article 1 (d) susmentionné et dont les actes ne peuvent être imputés officiellement à l'État ;
- o. « OUA » : l'Organisation de l'Unité africaine ; et,
- p. « Femmes » : les personnes de sexe féminin, y compris les jeunes filles ;
- q. « Normes de sphère » : normes de suivi et d'évaluation de l'efficacité et de l'impact de l'assistance humanitaire ;
- r. « États parties » : les États africains qui ont ratifié ou accédé à cette Convention.

Article 2 – Objectifs

La présente Convention vise à :

- a. Promouvoir et renforcer les mesures régionales et nationales destinées à prévenir ou atténuer, interdire et éliminer les causes premières du déplacement interne, et prévoir des solutions durables ;
- b. Mettre en place un cadre juridique de prévention du déplacement interne, de protection et d'assistance aux personnes déplacées en Afrique ;

- c. Mettre en place un cadre juridique de solidarité, de coopération, de promotion de solutions durables, et d'appui mutuel entre les États parties, en vue de combattre le déplacement, et prendre en charge ses conséquences;
- d. Définir les obligations et responsabilités des États parties concernant la prévention du déplacement interne ainsi que la protection et l'assistance aux personnes déplacées;
- e. Définir les obligations, responsabilités et rôles respectifs des groupes armés, acteurs non étatiques, et autres acteurs concernés, y compris les organisations de la société civile, concernant la prévention du déplacement interne, la protection et l'assistance aux personnes déplacées;

Article 3 – Obligations générales des États parties

1. Les États parties s'engagent à respecter et à assurer le respect de la présente Convention, et tout particulièrement, à :

- a. S'abstenir de pratiquer, interdire, prévenir le déplacement arbitraire des populations;
- b. Prévenir l'exclusion et la marginalisation politiques, sociales, culturelles, susceptibles de causer le déplacement de populations ou de personnes en vertu de leur identité, leur religion ou leur opinion politique;
- c. Respecter et assurer le respect des principes d'humanité et de dignité humaine des personnes déplacées;
- d. Respecter et assurer le respect et la protection des droits humains des personnes déplacées, y compris un traitement empreint d'humanité, de non-discrimination, d'égalité et de protection égale par le droit;
- e. Respecter et assurer le respect du droit international humanitaire concernant la protection des personnes déplacées;
- f. Respecter et assurer le respect du caractère humanitaire et civil de la protection et de l'assistance aux personnes déplacées, en veillant notamment à ce que ces personnes ne se livrent pas à des activités subversives;
- g. S'assurer de la responsabilité individuelle des auteurs d'actes de déplacement arbitraire, conformément au droit pénal national et international en vigueur;
- h. S'assurer de la responsabilité des acteurs non étatiques concernés, y compris les entreprises multinationales et entreprises militaires ou de sécurité privées, pour les actes de déplacement arbitraire ou de complicité dans de tels actes;
- i. Assurer la responsabilité des acteurs non étatiques impliqués dans l'exploration et l'exploitation des ressources économiques et naturelles, ayant pour conséquence des déplacements de population;

- j. Porter assistance aux personnes déplacées en assurant la satisfaction de leurs besoins fondamentaux, en autorisant et facilitant un accès rapide et libre aux organisations et au personnel humanitaires ;
 - k. Assurer la promotion des moyens autonomes et durables en faveur des personnes déplacées, à condition que ces moyens ne soient pas utilisés comme prétexte pour négliger la protection et l'assistance à ces personnes, sans préjudice de tout autre moyen d'assistance.
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.
 - b. Désignent une Autorité ou un Organe, si nécessaire, qui serait, chargé de la coordination des activités visant à assurer l'assistance aux personnes déplacées et à assigner des responsabilités aux organisations pertinentes en terme de protection et d'assistance et de coopération avec les organisations ou agences internationales n'existe pas ce type d'organisation ou d'autorité ;
 - c. Adoptent toutes autres mesures, politiques et stratégies nationales appropriées relatives au déplacement interne, en tenant compte des besoins des communautés d'accueil ;
 - d. Procurent, autant que possible, les fonds nécessaires pour la protection et l'assistance aux personnes déplacées, sans préjudice de la réception de l'aide internationale.
 - e. S'efforcent de prendre en considération les principes pertinents contenus dans la présente Convention lors des négociations des Accords de paix et tout autre Accord en vue de trouver des solutions durables au problème de déplacement interne.

Article 4 – Obligations des États parties relatives à la Protection contre le déplacement interne

1. Les États parties respectent et veillent au respect de leurs obligations en vertu du droit international, notamment les droits de l'homme et le droit humanitaire, afin de prévenir et d'éviter les situations pouvant conduire au déplacement arbitraire de personnes.
2. Les États parties mettent au point des systèmes d'alerte précoce dans le cadre du système continental d'alerte précoce dans les zones de déplacement potentiel, élaborent et mettent en œuvre des stratégies de réduction du risque

de catastrophes, des mesures d'urgence, de réduction et de gestion des catastrophes, et fournissent si nécessaire, la protection et l'assistance d'urgence aux personnes déplacées.

3. Les États parties peuvent solliciter la coopération des organisations ou agences humanitaires, des organisations de la société civile et d'autres acteurs concernés.

4. Toute personne a le droit d'être protégée contre le déplacement arbitraire. Les catégories de déplacement arbitraire interdites sont, entre autres :

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

5. Les États parties s'efforcent de protéger contre leur déplacement de ces zones, les communautés spécialement attachées et dépendantes de leur terre, en raison de leur culture et de leurs valeurs spirituelles particulières, sauf en cas de nécessité impérative dictée par les intérêts publics.

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

Article 5 – Obligations des États parties relatives à la protection et à l'assistance

1. Les États parties assument leur devoir et leur responsabilité première, d'apporter protection et assistance humanitaire aux personnes déplacées, au sein de leur territoire ou de leur juridiction, sans discrimination aucune.

2. Les États parties coopèrent, à l'initiative de l'État concerné ou de la Conférence des États Parties, en vue de protéger et d'assister les personnes déplacées.

3. Les États parties respectent les mandats de l'Union africaine et des Nations Unies, ainsi que le rôle des organisations humanitaires internationales pour la protection et l'assistance aux personnes déplacées, conformément au droit international.

4. Les États parties prennent les mesures nécessaires pour assurer protection et assistance aux personnes victimes de déplacement interne en raison de catastrophes naturelles ou humaines y compris du changement climatique.

5. Les États parties évaluent ou facilitent l'évaluation des besoins et des vulnérabilités des personnes déplacées et des communautés d'accueil, en coopération avec les organisations ou agences internationales.

6. Les États parties assurent suffisamment de protection et d'assistance aux personnes déplacées, et en cas d'insuffisance des 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.

7. Les États parties prennent les mesures nécessaires pour organiser les opérations de secours à caractère humanitaire et impartial, et garantir les meilleures conditions de sécurité et d'efficacité. Les États parties autorisent le passage rapide et libre de toutes les opérations, tous les équipements et de tout le personnel de secours au bénéfice des personnes déplacées. Les États parties rendent également possible et facilitent le rôle des organisations locales et internationales, des agences humanitaires, ainsi que des organisations de la société civile, et d'autres acteurs pertinents, afin d'apporter protection et assistance aux personnes déplacées. Les États parties ont le droit de prescrire les conditions techniques sous lesquelles ce passage est autorisé.

8. Les États parties soutiennent et assurent le respect des principes d'humanité, de neutralité, d'impartialité et d'indépendance des organisations humanitaires.

9. Les États parties respectent le droit des personnes déplacées à demander pacifiquement protection et assistance conformément aux législations nationales et internationales pertinentes, un droit pour lequel elles ne seront pas persécutées, poursuivies, ni punies.

10. Les États parties respectent et protègent et n'attaquent ni portent préjudice au personnel et au matériel déployés pour l'assistance au profit des personnes déplacées.

11. Les États parties prennent les mesures nécessaires visant à garantir que les groupes armés respectent leurs obligations au titre de l'article 7.

12. Aucune disposition du présent article ne peut porter atteinte aux principes de souveraineté et d'intégrité territoriale des États.

Article 6 – Obligations des organisations internationales et des agences humanitaires

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 personnes déplacées, 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.

Article 7 – Protection et assistance aux personnes déplacées dans les situations de conflit armé

1. Les dispositions du présent Article ne peuvent d'aucune manière être interprétées comme accordant un statut juridique ou une reconnaissance légale aux groupes armés. Elle n'exonère pas de la responsabilité pénale individuelle des membres de tels groupes en vertu du droit pénal national ou international.

2. Aucune disposition du présent Article ne sera invoquée en vue de porter atteinte à la souveraineté d'un État ou à la responsabilité du gouvernement de maintenir ou de rétablir l'ordre public dans l'État ou de défendre l'unité nationale et l'intégrité territoriale de l'État par tous les moyens légitimes.

3. La protection et l'assistance aux personnes déplacées au titre du présent article sont régies par le droit international, en particulier le droit humanitaire international.

4. Les membres des groupes armés sont tenus pénalement responsables de leurs actes qui violent les droits des personnes déplacées aux termes du droit international et de la législation nationale.

5. Il est interdit aux membres des groupes armés de :

- a) Procéder à des déplacements arbitraires ;
- b) Entraver, en quelque circonstance que ce soit, la fourniture de la protection et de l'assistance aux personnes déplacées ;
- c) Nier aux personnes déplacées, le droit de vivre dans des conditions satisfaisantes de dignité, de sécurité, d'assainissement, d'alimentation, d'eau, de santé et d'abri, et de séparer les membres d'une même famille ;
- d) Restreindre la liberté de mouvement des personnes déplacées à l'intérieur et à l'extérieur de leurs zones de résidence ;
- e) Recruter, en quelque circonstance que ce soit, des enfants, de leur demander ou de leur permettre de participer aux hostilités ;
- f) Recruter par la force des individus, de se livrer à des actes d'enlèvement, de rapt ou de prise d'otages, d'esclavage sexuel et de trafic d'êtres humains, notamment des femmes et des enfants ;
- g) Empêcher l'assistance humanitaire et l'acheminement des secours, des équipements et du personnel au profit des personnes déplacées ;
- h) Attaquer ou nuire au personnel et au matériel déployés pour l'assistance au profit des personnes déplacées, et de détruire, de confisquer ou de détourner ces matériels ;
- i) Violent le caractère civil et humanitaire des lieux où les personnes déplacées sont accueillies et de s'infiltrer dans ces lieux.

Article 8 – Droits et obligations de l'Union africaine

1. L'Union africaine a le droit d'intervenir dans un État partie, conformément à l'Article 4(h) de l'Acte constitutif, dans de circonstances graves, notamment les crimes de guerre, le génocide et les crimes contre l'humanité.

2. L'Union africaine respecte le droit des États parties de solliciter son intervention pour restaurer la paix et la sécurité, conformément à l'Article 4(j) de l'Acte constitutif, aux fins de contribuer à la création de conditions favorables, et de rechercher des solutions durables au problème du déplacement interne.

3. L'Union africaine soutient les efforts que déploient des États parties pour protéger et porter assistance aux personnes déplacées conformément à la présente Convention. En particulier l'Union :

- a. Renforce son cadre institutionnel et sa capacité concernant la protection et l'assistance aux personnes déplacées;
- b. Coordonne la mobilisation des ressources pour la protection et l'assistance aux personnes déplacées;
- c. Collabore avec les organisations internationales et agences humanitaires, les organisations de la société civile et autres acteurs concernés, conformément à leurs mandats, pour appuyer les mesures prises par les États parties en vue d'apporter protection et assistance aux personnes déplacées;
- d. Coopère directement avec les États africains et les organisations internationales et agences humanitaires, les organisations de la société civile et autres acteurs concernés, conformément aux mesures appropriées à prendre par rapport à la protection et à l'assistance aux personnes déplacées;
- e. Partage les informations avec la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples sur la situation de déplacement, la protection et l'assistance accordées aux personnes déplacées en Afrique; et
- f. Coopère avec le Rapporteur spécial de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples pour les réfugiés, les rapatriés, les personnes déplacées et les requérants d'asile pour traiter les problèmes des personnes déplacées.

Article 9 – Obligations des États parties relatives à la protection et à l'assistance durant le déplacement interne

1. Les États parties protègent les droits des personnes déplacées, quelle que soit la cause de déplacement, en s'abstenant de pratiquer, et en prévenant les actes suivants, entre autres :

- a. La discrimination dans la jouissance de tout droit et ou toute liberté, du fait de leur condition de personnes déplacées.
- b. Le génocide, les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre et autres violations du droit international humanitaire;

- c. Le meurtre arbitraire, les exécutions sommaires, la détention arbitraire, l'enlèvement, la disparition forcée, la torture ou toute autre forme de traitements cruels, inhumains et dégradants ;
 - d. La violence sexuelle et fondée sur le genre, notamment le viol, la prostitution forcée, l'exploitation sexuelle, et les pratiques néfastes, l'esclavage, le recrutement d'enfants et leur utilisation dans les hostilités, travail forcé, trafic et détournement d'êtres humains ; et
 - e. La famine.
2. Les États parties s'engagent à :
- a. Prendre les mesures nécessaires pour assurer aux personnes déplacées un accueil sans discrimination aucune, et qu'ils vivent dans des conditions satisfaisantes de sûreté, de dignité et de sécurité ;
 - b. Fournir aux personnes déplacées, dans la plus large mesure possible et dans les plus brefs délais, l'assistance humanitaire adéquate, notamment l'alimentation, l'eau, l'abri, les soins médicaux et autres services de santé, l'assainissement, l'éducation, et tous autres services sociaux nécessaires. Cette assistance peut être étendue, en cas de besoin, aux communautés locales et d'accueil ;
 - c. Apporter une protection spéciale et une assistance aux personnes déplacées ayant des besoins spéciaux, notamment les enfants séparés et non accompagnés, les femmes chefs de ménage, les femmes enceintes, les mères accompagnées de jeunes enfants, les personnes âgées et les personnes handicapées ou souffrant de maladies transmissibles ;
 - d. Prendre des mesures spéciales visant à protéger et prévoir la santé reproductive et sexuelle des femmes déplacées, ainsi que l'appui psychosocial approprié aux victimes d'abus sexuels et autres ;
 - e. Respecter et assurer aux personnes déplacées le droit de rechercher la sécurité dans une autre région de leur État, et d'être protégées contre le retour forcé ou la réinstallation dans un lieu où leur vie, leur sécurité, leur liberté et/ou leur santé seraient à risque ;
 - f. Garantir la liberté de mouvement et de choix de résidence des personnes déplacées, excepté dans les cas où les restrictions sur ces mouvements et ce choix de résidence sont nécessaires, justifiées, et proportionnées pour des raisons de sécurité, ou pour des raisons d'ordre et de santé publique ;
 - g. Respecter et maintenir le caractère civil et humanitaire des lieux d'accueil des personnes déplacées, et protéger ces lieux contre l'infiltration par des groupes ou éléments armés, désarmer et séparer ces groupes ou éléments de la population des personnes déplacées ;

- h. Prendre les mesures nécessaires, y compris la mise en place de mécanismes spécialisés, pour retrouver et réunifier les familles séparées durant le déplacement, en vue du rétablissement des liens familiaux;
 - i. Prendre les mesures nécessaires pour protéger les biens individuels, collectifs et culturels abandonnés par les personnes déplacées, ainsi que les zones où sont localisées les personnes déplacées; soit dans la juridiction des États parties, ou dans les secteurs sous leur contrôle effectif;
 - j. Prendre les mesures nécessaires de sauvegarde contre la dégradation de l'environnement dans les zones où sont localisées les personnes déplacées, dans la juridiction des États parties ou dans les secteurs sous leur contrôle effectif;
 - k. Consulter les personnes déplacées et leur permettre de participer aux prises de décisions relatives à la protection et à l'assistance qui leur sont apportées.
 - l. Prendre les mesures nécessaires pour assurer que les personnes déplacées, citoyens dans leurs pays d'origine, puissent jouir et exercer leurs droits civiques et politiques, particulièrement le droit à la participation publique, notamment le droit de voter et d'être éligible aux fonctions publiques; et
 - m. Mettre en place des mesures en vue d'assurer l'efficacité du suivi et de l'évaluation de l'impact de l'assistance humanitaire fournie aux personnes déplacées, conformément à la pratique prescrite dans les Normes Sphère.
3. Les États parties s'acquittent de toutes ces obligations, le cas échéant, avec l'assistance des organisations internationales et des agences humanitaires, des organisations de la société civile, et d'autres acteurs pertinents,

Article 10 – Déplacement provoqué par des projets

1. Les États parties préviennent, dans la mesure du possible, le déplacement provoqué par les projets réalisés par les acteurs publics ou privés.
2. Les États parties assurent que les acteurs publics ou privés explorent toutes les alternatives réalisables sur la base de l'entière information et consultation des personnes susceptibles d'être déplacées en raison de projets.
3. Les États parties entreprennent une évaluation de l'impact socio-économique et environnemental de toute proposition de projet de développement avant la mise en œuvre de ce projet.

Article 11 – Obligations des États parties relatives au retour à l'intégration locale ou et à la réinstallation durables

1. Les États parties recherchent des solutions durables au problème de déplacement, par la promotion et la création de conditions satisfaisantes pour le retour volontaire, l'intégration locale ou la réinstallation de manière durable, et dans des conditions de sécurité et de dignité.

2. Les États parties permettent aux personnes déplacées de faire un choix libre et en toute connaissance de cause sur leur retour, leur intégration locale ou leur réinstallation. Ils les consultent sur toutes les options possibles, et s'assurent de leur participation à la recherche de solutions durables

3. Les États parties coopèrent, autant que possible, avec l'Union africaine et les organisations internationales, agences humanitaires et organisations de la société civile, pour fournir la protection et l'assistance lors de la recherche et la mise en œuvre de solutions pour le retour durable, l'intégration locale, la réinstallation des personnes déplacées et pour la reconstruction à long terme.

4. Les États parties établissent des mécanismes appropriés prévoyant des procédures simplifiées, si nécessaire, pour la résolution des litiges relatifs aux biens des personnes déplacées.

5. Les États parties prennent, dans la mesure du possible, les mesures appropriées pour restaurer, lors de leur retour, leur réinstallation ou leur réinsertion, les terres des communautés qui en sont spécialement dépendantes et y sont attachées.

Article 12 – Compensation

1. Les États parties fournissent aux personnes affectées par le déplacement interne des solutions adéquates.

2. Les États parties mettent en place un cadre juridique adéquat aux fins d'apporter une compensation juste et équitable, et de fournir d'autres formes de réparation, le cas échéant, aux personnes déplacées pour les dommages résultant du déplacement, conformément aux normes internationales.

3. Tout État partie est tenu de réparer les dommages causés aux personnes déplacées, lorsque ces États se sont abstenus de protéger et d'assister les personnes déplacées en cas de catastrophes naturelles.

Article 13 – Enregistrement et documentation

1. Les États parties peuvent 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.

2. Les États parties garantissent que soient délivrés aux personnes déplacées internes les actes d'état civil et autres documents d'identité nécessaires pour la jouissance et l'exercice de leurs droits tels que les passeports, documents d'identité personnelle, certificats civils, extraits d'actes de naissance et de contrats de mariage.

3. Les États parties facilitent la délivrance de nouveaux documents ou le remplacement de documents perdus ou détruits au cours du déplacement, sans imposer des conditions non raisonnables telles que l'exigence du retour dans le lieu habituel de résidence en vue d'obtenir ces documents. La non-délivrance de ces documents ne doit en aucun cas entraver l'exercice de leurs droits.

4. Les femmes et les hommes ainsi que les enfants non accompagnés ont également le droit d'obtenir les documents d'identité nécessaires, et à les détenir en leur nom propre.

Article 14 – Mécanisme de suivi

1. Les États parties conviennent de créer une Conférence des États parties à la présente Convention, de suivre et d'examiner la mise en œuvre des objectifs de la présente Convention.

2. Les États parties renforcent leur capacité en matière de coopération et d'assistance mutuelle, sous les auspices de la Conférence des États parties.

3. Les États parties conviennent de l'organisation régulière de la Conférence des États parties et de sa facilitation par l'Union africaine.

4. Les États parties, en présentant leur rapport conformément à l'Article 62 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et le cas échéant, dans le cadre du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs, indiquent les mesures législatives et autres qu'ils ont prises pour donner effet à la présente Convention.

Dispositions finales

Article 15 – Application

1. Les États parties conviennent qu'à l'exception des cas expressément indiqués dans cette Convention, ses dispositions s'appliquent à toutes les situations de déplacement interne indépendamment de ses causes.

2. Les États parties conviennent qu'aucun aspect de cette Convention ne saurait être conçu comme accordant un statut légal ou comme une reconnaissance des groupes armés et que ses dispositions n'exonèrent pas de leur responsabilité pénale individuelle leurs membres en vertu du droit pénal national ou international.

Article 16 – Signature, ratification et adhésion

1. La présente Convention est ouverte à la signature, ratification ou adhésion par les États membres de l'UA conformément à leurs procédures constitutionnelles respectives.

2. Les instruments de ratification ou d'adhésion sont déposés auprès du Président de la Commission de l'Union africaine.

Article 17 – Entrée en vigueur

1. La présente Convention entre en vigueur trente (30) jours après le dépôt des instruments de ratification ou d'adhésion par les quinze (15) États membres.

2. Le Président de la Commission notifie aux États membres l'entrée en vigueur de la présente Convention.

Article 18 – Amendement et Révision

1. Les États Parties peuvent soumettre des propositions d'amendement ou de révision à la présente Convention.

2. Les propositions d'amendement ou de révision sont soumises par écrit au Président de la Commission qui en communique copies aux États parties dans les trente (30) jours suivant la date de réception.

3. La Conférence, sur avis du Conseil exécutif, examine ces propositions d'amendement dans un délai d'un (1) an, suivant la date de notification aux États membres conformément aux dispositions du paragraphe 2 du présent article.

4. Les amendements proposés ou la révision sont approuvés par la Conférence des États parties à la majorité simple des États Parties présents et votants.

5. Les amendements entrent en vigueur trente (30) jours après le dépôt de quinze (15) instruments de ratification des États parties auprès du Président de la Commission de l'Union africaine.

Article 19 – Dénonciation

1. Un État membre peut dénoncer la présente Convention par voie de notification écrite adressée au Président de la Commission de l'Union africaine et indiquer les motifs de la dénonciation.

2. La dénonciation prend effet un (1) an après la date de la réception de la notification par le Président de la Commission de l'UA à moins qu'une date ultérieure n'ait été spécifiée.

Article 20 – Clause de sauvegarde

1. Aucune disposition de la présente Convention ne sera interprétée comme affectant ou réduisant le droit des personnes déplacées à rechercher et jouir de l'asile accordé dans le cadre de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, et de chercher protection en tant que réfugié dans le cadre de la Convention de l'OUA de 1969 régissant les Aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique ou la Convention des Nations Unies de 1951 relative à la situation des réfugiés ainsi que son Protocole de 1967.

2. La présente Convention est sans préjudice des droits humains des personnes déplacées dans le cadre de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples ou d'autres instruments applicables du droit international sur les droits de l'homme ou du droit humanitaire international et ne saurait en aucune manière être comprise ou interprété comme restreignant, modifiant ou entravant la protection existant dans le cadre de l'un de ces instruments.

3. Le droit des personnes déplacées de porter plainte devant la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples ou de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples ou tout autre organe international compétent ne doit en aucune manière être affecté par la présente Convention.

4. Les dispositions de cette Convention sont sans préjudice de la responsabilité pénale individuelle des personnes déplacées dans le cadre du droit pénal

national ou international et de leurs devoirs selon la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples.

Article 21 – Réserves

Les États parties ne peuvent, ni émettre ni introduire des réserves relatives à cette convention qui seraient non compatibles avec ses objectifs et ses buts.

Article 22 – Règlement des Différends

1. Tout différend entre les États Parties portant sur l'interprétation ou l'application de la Présente Convention est réglé à l'amiable par un accord direct entre les Parties concernées. En l'absence d'un tel règlement à l'amiable, le différend peut être soumis par tout État Partie au règlement de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples.

2. Jusqu'à la mise en place de celle-ci, le différend est soumis à la Conférence qui tranche par consensus ou à défaut, à la majorité des deux tiers (2/3) des États parties présents et votants

Article 23 – Dépositaire

1. La présente Convention sera déposée auprès du Président de la Commission de l'UA qui en communique une copie certifiée au Gouvernement de chaque État signataire.

2. Le Président de la Commission de l'UA enregistre la présente Convention dès son entrée en vigueur, auprès du Secrétaire Général des Nations Unies.

3. La présente Convention est enregistrée en quatre (04) exemplaires originaux en langues anglaise, arabe, française et portugaise, les quatre textes faisant également foi.

ADOPTÉE PAR LE SOMMET SPÉCIAL DE L'UNION TENU LE 22 OCTOBRE 2009 À KAMPALA (OUGANDA)

Copyright © UNION INTERPARLEMENTAIRE (2013)

Tous droits réservés. Il est interdit de reproduire, transmettre ou stocker dans un système de recherche documentaire, partiellement ou totalement, la présente publication sous quelque forme ou moyen, électronique ou mécanique que ce soit, y compris par la photocopie ou l'enregistrement, sans l'autorisation préalable de l'Union interparlementaire. Le HCR bénéficie d'une licence exclusive et mondiale lui permettant d'utiliser, de reproduire et de distribuer le Guide.

Le présent ouvrage est diffusé à condition qu'il ne soit ni prêté ni autrement diffusé, y compris par la voie commerciale, sans le consentement préalable de l'éditeur, sous une présentation différente de celle de l'original et sous réserve que la même condition soit imposée au prochain éditeur.

Les demandes de reproduction ou de traduction en tout ou partie du texte de la présente publication seront accueillies favorablement. Elles doivent être adressées à l'Union interparlementaire. Les Parlements membres et leurs institutions parlementaires peuvent reproduire ou traduire en tout ou partie le texte de la présente publication sans autorisation, mais sont priés d'en informer l'Union interparlementaire.

ISBN 978-92-9142-583-9 (UIP)

Union interparlementaire

Chemin du Pommier 5
CH - 1218 Le Grand-Saconnex/Genève
Tél. : +4122 919 41 50
Fax : +4122 919 41 60
E-mail : postbox@mail.ipu.org
Site web : www.ipu.org

**Bureau de l'Observateur permanent de l'Union interparlementaire
auprès des Nations Unies**

336 East 45th Street, Tenth Floor
New York, N.Y. 10017
USA
Tél. : +1 212 557 58 80
Fax : +1 212 557 39 54
E-mail : ny-office@mail.ipu.org

Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

Case Postale 2500
CH-1211 Genève 2 Dépôt
Suisse
Tél. : +4122 739 8111 (standard automatique)
Fax : +4122 739 7377
Site web : <http://www.unhcr.fr/cgi-bin/texis/vtx/home>

Traduit de l'anglais par Françoise Wirth

Maquette de couverture et mise en page par Michel Favre, Le Cadratin, Plagne, France
Imprimé en France par ICA

